

APORTES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA DIPLOMACIA
HUMANITARIA EN EL MANEJO DE LA PROBLEMÁTICA DE MINAS
ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

LAURA LILIANA GALLEGOS MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2012

“Aportes del Derecho Internacional humanitario y la Diplomacia Humanitaria en el manejo
de la problemática de Minas Antipersonal en Colombia”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Laura Liliana Gallegos Moreno

Dirigido por:
Graciela Uribe de Lozano

Semestre I, 2012

A Dios, quien permite hacer los sueños realidad.

A mi hija Laura Sofía, por ser la mejor razón para vivir y soñar todos los días.

A mis padres, por su amor y apoyo incondicional.

A Felipe, por estar siempre a mi lado.

A las víctimas de minas antipersonal en Colombia.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a la Universidad del Rosario por contribuir a mi desarrollo personal, intelectual y profesional. A las Facultades de Relaciones Internacionales y Ciencia Política y Gobierno por su compromiso en la formación de nuevos líderes para nuestro país.

A Graciela Uribe de Lozano, mi directora de monografía, mi agradecimiento infinito por toda su paciencia y dedicación. Porque gracias a sus conocimientos y compromiso logramos llevar a término este trabajo.

A la Fundación Antonio Restrepo Barco, por la oportunidad de trabajar en la consecución de un mejor país. Especialmente a Mario Gómez Jiménez, quien confió en mí y me permitió crecer intelectual y profesionalmente en temas importantes de Derechos Humanos, como lo es la problemática de las minas antipersonal. A él mi más sincera amistad, agradecimiento y admiración.

CONTENIDO

	Pág.
1. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA	5
1.1 LA IMPORTANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO COMO BASE ESTRUCTURAL DE LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL	5
1.1.1 Aproximación al Derecho Internacional Humanitario a la luz del flagelo de las minas antipersonal	6
1.1.2 El Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales	8
1.2 LA CONVENCIÓN DE OTTAWA: PRINCIPAL HERRAMIENTA PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL A NIVEL INTERNACIONAL	10
1.2.1 Aproximación a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción – Convención de Ottawa	11
1.2.2 Logros de la Convención de Ottawa y desafíos para los próximos años (2010 – 2014)	13
1.3 PRINCIPALES DESAFÍOS A ENFRENTAR EN EL MARCO DE LAS NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA CONVENCIÓN DE OTTAWA RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA DE	

LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA	16
1.3.1 Los principales desafíos en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario	17
1.3.2 Los principales desafíos en el marco de la Convención de Ottawa	18
1.3.3 La Diplomacia Humanitaria como herramienta para la lucha contra las minas antipersonal	18
2. LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS	20
2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA	20
2.1.1 Las minas antipersonal en Colombia: un problema latente	21
2.1.2 Utilización por las minas antipersonal por parte de los grupos armados al margen de la ley	22
2.1.3 Carácter integral de la afectación y atención de la problemática de las minas antipersonal	24
2.2 ESTRUCTURA LEGAL Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS	26
2.2.1 Legislación nacional	27
2.2.2 Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA)	28

2.2.3 Documento Conpes 3567 de 2009 “Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)	30
2.3 AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE MINAS ANTIPERSONAL	31
2.3.1 Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal	33
2.3.2 Desminado Humanitario	34
2.3.3 Asistencia Integral a Víctimas	34
2.3.4 Destrucción de arsenales almacenados. Destrucción de minas antipersonal colocadas en las zonas minadas	35
2.3.5 Cabildeo contra la utilización de Minas Antipersonal	35
2.3.6 Componentes de apoyo	36
3. LA IMPORTANCIA DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA POLÍTICA DE LA DIPLOMACIA HUMANITARIA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA	37
3.1 LA ACCIÓN DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL	37
3.1.1 El Comité Internacional de la Cruz Roja como guardián del Derecho Internacional Humanitario	38

3.1.2 Actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja para enfrentar la problemática de las Minas Antipersonal en Colombia.	40
3.2 LA DIPLOMACIA HUMANITARIA COMO HERRAMIENTA DE SENSIBILIZACIÓN, NEGOCIACIÓN Y COMUNICACIÓN	42
3.2.1 Aproximación a la Política de la Diplomacia Humanitaria	43
3.2.2 La Política de la Diplomacia Humanitaria en la práctica	44
3.3 LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA	45
3.3.1 La cooperación internacional para alcanzar un mundo libre de minas antipersonal	46
3.3.2 La cooperación internacional y la Acción Integral contra Minas en Colombia	47
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista a Gabriel Vanegas, Subdirector del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - PAICMA. Realizada en Bogotá, 28 de noviembre de 2011.

LISTA DE SIGLAS

AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERM	Educación en el riesgo de minas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAML	Grupos armados al margen de la ley
MAP	Minas antipersonal
MUSE	Municiones sin Explotar
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAICMA	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAS	Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas Antipersonal

INTRODUCCIÓN

A pesar de la existencia de normas de Derecho Internacional Humanitario, que prohíben el uso de minas antipersonal en conflictos internacionales y conflictos no internacionales, la utilización de estas armas es una problemática aún sin resolver. Es por esta razón que se requieren todos los esfuerzos posibles por parte de los Estados y demás actores del sistema internacional para que estos artefactos explosivos dejen de ser una amenaza latente en zonas en conflicto, especialmente para la población civil que es la principal afectada.

Los efectos nefastos de las minas antipersonal en seres humanos se hicieron evidentes después de la segunda guerra mundial, por su uso recurrente y por el innegable sufrimiento ocasionado. Posteriormente, esta problemática se transformó, con el pasar del tiempo y las condiciones particulares de cada uno de los países y conflictos en los que fueron utilizadas estas armas, hasta alcanzar las dimensiones actuales que se evidencian por el gran número de víctimas.

El hecho de que las minas antipersonal fueran armas eficaces, económicas, fáciles de fabricar, durables y con grandes efectos físicos y psicológicos, provocó que su utilización sea cada vez mayor en los diferentes tipos de conflictos. Como es el caso de Colombia donde las minas antipersonal hacen parte de la táctica de guerra de grupos armados ilegales, como las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En consecuencia, se puede afirmar que por tratarse de artefactos explosivos de alto impacto estratégico, las minas antipersonal se han convertido en el peor flagelo que vive Colombia en medio del conflicto armado.

Actualmente, Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial en número de víctimas de minas antipersonal. Y aunque este hecho es lamentable, en el caso particular de nuestro país existe una mayor conciencia sobre el flagelo que representan estas armas y se evidencia un notable desarrollo del tema, así como un mayor esfuerzo gubernamental por responder de la mejor forma posible a esta problemática.

El tema de las minas antipersonal requiere mantener especial atención por parte del Estado, los organismos internacionales y los organismos no gubernamentales, ya que al tratarse de un flagelo de alto impacto en las comunidades se necesitan estrategias que contrarresten o mitiguen sus efectos directos e indirectos en el corto, mediano y largo plazo. En este orden de ideas es importante anotar que la utilización de estas armas permea todas las esferas del desarrollo de las comunidades y que las acciones deben responder a la magnitud de la problemática; es decir: las políticas, estrategias e intervenciones deben ser de carácter integral y sostenibles en el tiempo.

Es importante entonces considerar la siguiente pregunta de investigación propuesta para el desarrollo del presente trabajo de grado: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de las normas del Derecho Internacional Humanitario para el manejo de las minas antipersonal en Colombia, y cómo la Diplomacia Humanitaria favorece las acciones del Estado al abordar este tema?

El objetivo principal de esta monografía es precisamente identificar los aportes del Derecho Internacional Humanitario y la Diplomacia Humanitaria al manejo del problema de minas antipersonal en Colombia.

Considerando que el Derecho Internacional Humanitario y la Convención de Ottawa son el marco en el cual se desarrollan todos los esfuerzos de los Estados y las instituciones internacionales para abordar la problemática de las minas antipersonal, se formula la siguiente hipótesis de trabajo: *Pese a la existencia de las normas del Derecho Internacional Humanitario el Estado colombiano tiene limitantes para su aplicación, tanto de orden político como económico, logístico y social, toda vez que las minas son utilizadas por actores armados al margen de la ley que no se consideran obligados a respetar dichas normas. Entonces, se puede afirmar, de conformidad con las experiencias de los últimos años, que las instituciones internacionales y especialmente el Comité de Internacional de la Cruz Roja, fundamentadas en los alcances del Derecho Internacional Humanitario, favorecen las políticas de cooperación de la Diplomacia Humanitaria y contribuyen a*

maximizar las acciones del Estado colombiano para enfrentar la problemática de las minas antipersonal.

La comprobación de esta hipótesis se lleva a cabo a través de la consulta; el análisis de fuentes secundarias como libros, revistas, documentos institucionales; y demás material al que hubo lugar. Adicionalmente, se consultaron fuentes primarias expertas en el tema. Se trata de una investigación descriptiva, que mediante la búsqueda e interpretación de la información permitió establecer las acciones del Estado colombiano y del Comité Internacional de la Cruz Roja en el manejo de la problemática de minas antipersonal en Colombia e identificar la manera en que se aborda esta temática y las políticas y programas derivadas de ésta. De igual forma, se trata de una investigación analítica de la información disponible, ello con el objetivo de determinar los alcances y limitantes del Derecho Internacional Humanitario y la importancia de la cooperación internacional en el tema de las minas antipersonal, enmarcada en la Diplomacia Humanitaria como herramienta del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Para dar soporte teórico a esta investigación, se utilizó la teoría del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane, teoría que resulta de las dinámicas del sistema internacional donde actores diferentes al Estado se involucran activamente en las estructuras internacionales y determinan los patrones de la cooperación y el comportamiento de los Estados. La teoría del Neoliberalismo Institucional articula elementos importantes de las dinámicas del sistema internacional, como son los diferentes actores involucrados, los regímenes e instituciones internacionales, así como la cooperación internacional, que son elementos de que trata esta investigación.

El empleo de las minas antipersonal en el conflicto armado colombiano se ha intensificado con consecuencias alarmantes. Los grupos armados han desdibujado por completo el respeto por la población civil recurriendo a las minas antipersonal como factor indispensable para librar sus estrategias de combate y la protección del territorio que ocupan. Si bien el conflicto armado colombiano y sus consecuencias son innegables, es necesario asegurar el respeto de las normas internas e

internacionales que buscan proteger a la población civil y humanizar el conflicto armado.

El propósito de esta monografía es ser de utilidad en el manejo de la problemática de las minas antipersonal en Colombia a la luz de las normas del Derecho Internacional Humanitario existentes en la materia, exponiendo como caso de análisis la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja. Lo anterior, no solo porque es importante llamar la atención sobre este tema de alto impacto humanitario, sino también porque es indispensable identificar las áreas que requieren ser fortalecidas y de igual manera afianzar las intervenciones exitosas, con el objetivo de mitigar los efectos del uso de las minas antipersonal y garantizar el respeto y la protección de las comunidades y sus bienes. El ejercicio de investigación y de análisis llevado a cabo en esta monografía busca ser también un aporte al estudio de las Relaciones Internacionales, como quiera que señala la importancia de la intervención de los diferentes actores del sistema internacional, especialmente cuando se trata de esfuerzos conjuntos con resultados de alto impacto humanitario.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. En el primer capítulo se realiza una aproximación al Derecho Internacional Humanitario desde la problemática de las minas antipersonal en Colombia, y se hace la introducción del concepto de la Diplomacia Humanitaria. En el segundo capítulo se identifican las acciones del Estado colombiano para enfrentar este flagelo y a tal fin se analizan los principales avances y retos en cada uno de los componentes de la Acción Integral contra Minas en Colombia. El tercer capítulo examina la importancia de la cooperación internacional frente a esta problemática, haciendo especial énfasis en la Diplomacia Humanitaria como herramienta de acción del Comité Internacional de la Cruz Roja. En la parte final se presentan las conclusiones obtenidas a la luz de la pregunta de investigación formulada.

1. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

El presente capítulo aborda las principales nociones del Derecho Internacional Humanitario en cuanto a la prohibición de las minas antipersonal y la puesta en marcha de la Convención de Ottawa para la consecución a nivel mundial de este objetivo. Posteriormente, se identifican los principales obstáculos que se presentan en Colombia para la aplicación y respeto de las normas contenidas en dicha Convención. Así mismo se presenta, a manera de introducción, el concepto de Diplomacia Humanitaria por su relevancia como herramienta de acción del Comité Internacional de la Cruz Roja en esta temática, aspecto que se profundiza en el tercer capítulo.

1.1 LA IMPORTANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO COMO BASE ESTRUCTURAL DE LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL

Considerando las características propias de los conflictos armados y el devenir de las guerras en los diferentes momentos de la historia de la humanidad, el conjunto de normas que engloba el Derecho Internacional Humanitario (DIH) demuestra cómo las dinámicas del sistema internacional buscan determinar patrones de comportamiento de los diferentes actores que interactúan en el marco de las estructuras internacionales.

Encontramos entonces, que las normas del DIH surgen como respuesta a la necesidad de lograr una coordinación política, creada por las relaciones de interdependencia entre los diferentes actores del sistema internacional, y que se concreta a través de los regímenes internacionales, los cuales establecen principios y procedimientos para abordar una temática en particular. El DIH pretende garantizar

la protección de los actores involucrados en los conflictos armados,¹ regulando la utilización de armas que provoquen un sufrimiento innecesario o daños superfluos.

Se puede entender porque la Convención de Ottawa, que prohíbe las minas antipersonal, se basa en el DIH,² término que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) define así: “es el conjunto de normas cuya finalidad en tiempo de conflicto armado es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra”³.

1.1.1 Aproximación al Derecho Internacional Humanitario a la luz del flagelo de las minas antipersonal. El DIH es parte del Derecho Internacional que regula las relaciones entre los Estados, los cuales como actores del sistema internacional se encuentran vinculados por medio de acuerdos firmados entre sí. Los Convenios de Ginebra son el resultado del proceso de interacción de los diferentes actores de la comunidad internacional, realizado mediante una serie de tratados multilaterales, siendo los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977 los principales instrumentos para la aplicación de las normas de carácter humanitario a nivel internacional.

Las normas del DIH se derivan directamente de los conflictos armados, internacionales o no internacionales, que a su vez generan graves problemas de índole humanitaria y que buscan ser contrarrestados por medio de estas normas. A pesar de que los Estados son los principales actores y dinamizadores del DIH, solo éstos pueden adherirse a tratados internacionales, aunque todas las partes en un conflicto armado están obligadas por sus normas.

¹ “El también conocido como derecho de la guerra, tiene por objeto reducir al mínimo el sufrimiento humano durante un conflicto armado, limitando la vulneración de sus disposiciones durante el curso de las hostilidades”. Ver Centre Internationale de Déminage Humanitaire. *Guía de actividades relativas a las minas*, 2004. p. 31.

² El preámbulo de la Convención de Ottawa establece que las disposiciones que se encuentran en el tratado se fundamentan en los principios del Derecho Internacional Humanitario.

³ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, 2005. p. 4.

El DIH es la piedra angular para la protección de la población civil, ya que ofrece ámbitos de protección que buscan garantizar los derechos y libertades de la población y de las partes en conflicto.⁴

Si bien el uso de la fuerza se contempla en las normas del derecho, para garantizar su cometido el DIH establece dos principios esenciales. El primero es la protección de las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades. Dado que las personas tienen derecho a que se respete su vida y su integridad física y moral, deben ser tratadas con humanidad. Este principio hace referencia especialmente a que la población civil no será objeto de ataque, y en consecuencia se hace la distinción entre la población civil y los combatientes; esta protección incluye también al personal médico y religioso.

El segundo principio se refiere a los medios de hacer la guerra, toda vez que el DIH restringe o prohíbe el empleo de cierto tipo de armas o métodos de guerra que puedan causar pérdidas inútiles o sufrimientos excesivos. De igual forma están limitados los medios y los métodos militares que no distinguen entre las personas que participan en los combates y las personas que no toman parte en ellos.⁵ Estas restricciones y prohibiciones buscan, en primer lugar, que se respete la vida de la población civil y de sus bienes y, en segundo lugar, pero no menos importante, buscan que no se causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, o daños graves y duraderos al medio ambiente. Evidentemente, la utilización de minas antipersonal va en contra de estos principios que procuran preservar la integridad física y moral de las personas.

Siendo la mina antipersonal un arma utilizada en los conflictos con objetivos tácticos, estratégicos y ofensivos, sus consecuencias humanitarias han permeado diferentes esferas de la sociedad.

⁴ Comparar CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 39.

⁵ “El requisito de hacer distinción entre personas civiles y combatientes, así como la prohibición de perpetrar ataques contra la población civil o de perpetrar ataques indiscriminados, constituyen el núcleo del Derecho Internacional Humanitario”. Ver CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 4.

Sin duda la utilización de las minas antipersonal es una de las violaciones más graves y reiteradas al DIH, es por esta razón que existen instrumentos jurídicos que buscan la eliminación de estas armas a nivel mundial.⁶ Los esfuerzos internacionales para abordar el flagelo de las minas antipersonal, se materializan con la firma de la Convención de Ottawa que se convirtió en el instrumento de lucha para alcanzar un mundo libre de estas armas.

El proceso que concluyo con la firma de la Convención de Ottawa demuestra cómo la comunidad internacional puede concretar sus intereses de una manera tangible y real a través de los tratados y los regímenes internacionales.

1.1.2 El Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales. Para efectos de la aplicación de los instrumentos internacionales, el DIH establece la necesidad de diferenciar entre conflictos armados internacionales y no internacionales. Esta distinción es también importante en el momento de determinar los alcances y limitaciones de sus normas.

En consecuencia, el DIH es aplicable en dos situaciones que implican dos regímenes de protección, los cuales son el resultado de la interacción entre los diferentes actores e instituciones del sistema internacional. A la luz de la teoría del Neoliberalismo Institucional, Robert Keohane define los Regímenes Internacionales de la siguiente manera:

Conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisivos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hechos, causalidad y obligaciones. Las reglas son procedimientos decisivos y son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas.⁷

En el conflicto armado no internacional “se enfrentan, en el territorio de un Estado, las fuerzas armadas regulares con grupos armados identificables, o grupos

⁶ Las bases fundamentales sobre las cuales se erige esta legislación, son los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, y la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales. La Convención cuenta con dos protocolos que reglamentan la prohibición de ciertas armas de acuerdo a los efectos producidos en las personas, y otro que hace referencia a los límites para el empleo de minas, armas trampa y otros artefactos y el último que limita la utilización de armas incendiarias.

⁷ Ver Del Arenal, Celestino. “Introducción”. En *Introducción a las relaciones internacionales*, 2002. p. 2. Citando a Krasner. 1983.

armados entre sí. Para que un conflicto armado no internacional sea reconocido como tal, los combates revestirán cierta intensidad y se prologarán durante cierto tiempo”⁸. Adicionalmente, “el Derecho Internacional está destinado, en este caso, a las fuerzas armadas, regulares o no, que participan en el conflicto, y protege a toda persona, o categoría de personas, que no participan directamente, o que han dejado de participar, en las hostilidades”⁹.

Como la presente monografía aborda la problemática de las minas antipersonal en Colombia, a continuación se examinan los principales aspectos de los conflictos armados no internacionales con el objetivo de contextualizar el escenario en que se busca aplicar las normas del DIH. En el caso de los conflictos armados no internacionales,¹⁰ las normas que se aplican son: de un lado, el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra, que establece las disposiciones mínimas que las Partes Contratantes y las partes en conflicto tienen la obligación de aplicar.

El artículo 3 común -suele ser calificado de “tratado en miniatura”-, establece la protección mínima que se debe otorga a quienes no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades. Asimismo, estipula un trato humano y no discriminatorio para todas estas personas, prohibiendo, en particular, los actos de violencia contra la vida y la integridad personal; especialmente el homicidio, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura.¹¹

Y de otra parte, existe el Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (Protocolo II) que contiene las garantías fundamentales para las personas que no participan en las hostilidades y establece las normas para su protección.¹²

Es evidente que estas normas no son respetadas por los grupos armados al margen de la ley que participan en el conflicto armado colombiano. Y lo que es aún más grave, es que la utilización de las minas antipersonal se ha convertido en una constante de estos grupos afectando directamente a la población civil. De ahí que en

⁸ Ver CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 19.

⁹ Ver CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 16.

¹⁰ En el caso de los conflictos armados internacionales, las principales normas que los rigen son los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I de 1977.

¹¹ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Mejorar el respeto del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales*, 2006. p. 7.

¹² Comparar Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja. *Respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario*, 1993. p. 19.

este tipo de conflictos se apliquen unas normas más limitadas, como las contempladas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II.

A pesar de que los grupos armados ilegales que son parte del conflicto, están vinculados por las normas del DIH, éstos se han convertido en los infractores por excelencia de los principios humanitarios que estas normas consagran.¹³ Toda vez que estos grupos armados al margen de la ley no se encuentran obligados a reconocer y respetar dichas normas, considerando el carácter de universalidad del DIH se puede afirmar que éste aplica para todas las partes en conflicto y que en su naturaleza protege igualmente los grupos armados al margen de la ley. Resulta entonces paradójico que estos grupos sean a la vez quienes violan reiterativamente las normas y sean también quienes se benefician de la protección que éstas les ofrecen.

1.2 LA CONVENCIÓN DE OTTAWA: PRINCIPAL HERRAMIENTA PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL A NIVEL INTERNACIONAL

Aunque los Convenios y Protocolos de Ginebra sirven como el punto de partida para garantizar el carácter humanitario de los conflictos armados, sus normas no fueron suficientes para abordar de manera eficaz la problemática de las minas antipersonal. Se hizo entonces necesario establecer un tratado de prohibición de estos artefactos que fuera de carácter obligatorio. La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción – Convención de Ottawa, fue el resultado de las negociaciones propuestas a finales de 1996, que se concretaron con la adopción de dicha Convención en la Conferencia Diplomática de septiembre de 1997.

¹³ A pesar de que únicamente los Estados pueden adherirse a tratados internacionales, todas las partes en un conflicto armado – sean o no sean agentes estatales- están obligados por el Derecho Internacional Humanitario. Comparar CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 12.

1.2.1 Aproximación a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción – Convención de Ottawa. La importancia de la Convención de Ottawa como herramienta del DIH se demuestra desde su proceso de concepción hasta las obligaciones concretas que establece para los Estados Parte. El proceso de Ottawa tiene como antecedente la imposibilidad de lograr, entre 1995 y 1996, que en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales se adoptara un instrumento que prohibiera de manera específica el uso de las minas antipersonal.

Ante esta situación, el Comité Internacional de la Cruz Roja, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL, por la sigla en inglés), desplegaron una gran campaña de sensibilización que tenía como objetivo movilizar a la opinión pública frente a la necesidad de concertar medidas concretas para afrontar esta problemática, y de esta forma presionar a los principales actores del sistema internacional para poner término al empleo de estas armas. Así se logró movilizar a un grupo de países, incluido Colombia, para iniciar las negociaciones frente al tema. Como resultado de estas negociaciones los primeros 121 Estados firmaron en Ottawa - Canadá, la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal.¹⁴

Es necesario destacar que la participación de instituciones internacionales de carácter no gubernamental fue determinante para la concertación del tratado, y por consiguiente se puede afirmar que actores diferentes a los Estados tienen la capacidad de influir y participar activamente en la toma de decisiones y en la consolidación de normas que se materialicen como regímenes internacionales; tal fue el caso de la Convención de Ottawa.

Este tratado es considerado “sui generis”, puesto que fue la primera vez en la historia del DIH que los Estados acordaron prohibir un arma empleada de forma generalizada en el mundo. La naturaleza propia de la Convención tiene un carácter

¹⁴ La Convención fue adoptada en Oslo, el 18 de septiembre de 1997; se firmó en Ottawa el 3 y 4 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de marzo de 1999 tras la cuadragésima ratificación.

netamente humanitario y como escenario para su aplicación situaciones de conflicto armado. De igual forma, no se puede desconocer que en un contexto de acuerdos de paz este tratado puede favorecer estrategias para la identificación de los campos minados y la entrega de estos artefactos, es decir, para el desarme.

La Convención tiene como objetivos fundamentales la prohibición total de las minas antipersonal, específicamente en cuanto a su empleo, almacenamiento, producción, transferencia y adquisición, así como la destrucción de todas las minas, ya sea las enterradas o las almacenadas.

Adicionalmente, y no menos importante, la Convención también contempla, como parte fundamental de su estructura, mitigar los efectos ya visibles de estas armas en la población afectada; es por esto que establece mecanismos que garanticen la asistencia a las víctimas y a las comunidades que viven a diario este flagelo.¹⁵

Considerando las implicaciones para los Estados Parte, se puede afirmar que éstos quedan sujetos a las disposiciones establecidas en el texto del tratado. Dichas disposiciones buscan garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados, sin que queden espacios para la evasión de sus responsabilidades y compromisos. La primera disposición se encuentra establecida en el artículo 1 de la Convención por medio de la expresión “*nunca, y bajo ninguna circunstancia*”, lo cual significa que: “La Convención se aplica a todos los casos y situaciones, tanto en tiempos de paz como de guerra, o durante conflicto armado, así como en períodos de tensiones u hostilidades internas. Las Partes no pueden recurrir a las minas antipersonal ni para atacar ni para defenderse, aún en caso de derrota militar inminente”¹⁶.

Adicionalmente, el artículo 19 establece que la Convención no estará sujeta a reservas, lo cual significa que no hay excepciones para la aplicación total del tratado:

El Derecho Humanitario convive con la legislación interna de los países en los casos de conflictos armados no internacionales, y los Estados continúan con toda la legitimidad de perseguir y castigar con base en sus normas a quienes participen en el conflicto armado, las

¹⁵ El tratado, entre otras medidas, establece un plan de acción humanitaria que incluye señalización de las zonas peligrosas, atención a las víctimas, campañas de prevención, educación en el riesgo y difusión. De igual forma también tiene como propósito la limpieza de las zonas minadas.

¹⁶ Ver Centre Internationale de Déminage Humanitaire. *Guía de actividades relativas a las minas*. p. 46.

normas para este tipo de conflictos son más limitadas y más cuidadosas en su redacción, para evitar cualquier incompatibilidad legal con las normas internas de cualquier Estado.¹⁷

Estas disposiciones podrían explicar, en parte, la resistencia de algunos Estados a adoptar la Convención. Primero, porque no solo se trata de una discusión política sino que ésta involucra un alto componente militar, toda vez que las minas aún son utilizadas por ejércitos soberanos como parte de su estrategia militar. De otra parte, al firmar el documento, el Estado queda obligado a la consecución de las metas propuestas y a la veeduría internacional de los demás actores involucrados, lo cual representa un compromiso concreto para cada uno de los gobiernos que tienen que afrontar esta problemática.

1.2.2 Logros de la Convención de Ottawa y desafíos para los próximos años (2010 – 2014). La Convención de Ottawa en sus artículos 11 y 12 establece los mecanismos para el seguimiento de los objetivos propuestos, mediante las reuniones de los Estados Partes y las Conferencias de Examen.¹⁸

A pesar de que los logros de la Convención contrastan con los desafíos derivados de la utilización de estos artefactos, el balance general nos presenta un próspero panorama para la consecución conjunta de un mundo sin minas antipersonal. Es indudable que la producción de minas se ha reducido considerablemente y que la atención a las víctimas es un tema cada vez más importante. Sin embargo, los grandes desafíos de la Convención persisten en las áreas de universalización, destrucción de existencias y limpieza de las zonas minadas.

a. Universalización de la Convención: La universalización de la Convención ha sido un reto permanente desde su nacimiento, no solo porque requiere el compromiso de los Estados Parte, sino porque el mayor desafío se encuentra en persuadir a los actores armados a que acojan sus normas. El principal logro en esta área es que 156 Estados han firmado ya la Convención y 38 Estados han puesto fin a

¹⁷ Ver Valencia Villa, Alejandro. “Conceptos básicos”. En *Derecho Internacional Humanitario Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*, 2007. p. 94.

¹⁸ En los artículos 11 y 12 de la Convención, encontramos que las reuniones tienen como objetivo considerar cualquier asunto en relación con la aplicación o la puesta en práctica del tratado y estas serán convocadas anualmente. Mientras que las Conferencias tienen como finalidad principal evaluar el funcionamiento y el status de la Convención y son convocadas cada 5 años.

la producción de minas. Sin embargo, 13 Estados aún las producen, 39 Estados aún no son parte de la Convención; y las negociaciones para su adhesión se tornan cada vez más difíciles.

Aunque en los últimos años la utilización de minas por parte de los Estados ha sido poco frecuente, y esas armas se han visto cada vez más estigmatizadas, la adhesión universal a la Convención es imprescindible para asegurar que las minas en existencia o en producción jamás se utilicen, y para que la norma de prohibición de las minas adquiera un carácter verdaderamente universal.¹⁹

Los desafíos que se presentan en esta área requieren esfuerzos de sensibilización frente a este flagelo y sus graves consecuencias en la población. Adicionalmente, esos esfuerzos se deben acompañar de una solida estrategia política y/o diplomática que suscité la adhesión de los Estados que aún no hacen parte; y principalmente que permita persuadir a los grupos armados para que no sigan haciendo uso de estas armas.

b. Destrucción de las existencias de minas antipersonal: A pesar de que la Convención establece que los Estados que se adhieren cuentan con 4 años para destruir sus existencias, se han presentado solicitudes de prórroga para el cumplimiento de este compromiso. En este mismo sentido, cerca de 40 Estados siguen teniendo minas.²⁰ Sin embargo, “la destrucción de las existencias de minas antipersonal sigue siendo uno de los grandes éxitos de la Convención, ya que más del 80% de los Estados del mundo ya no poseen existencias y los Estados Parte han destruido más de 42,3 millones de minas”²¹. No obstante, “en la actualidad, el cumplimiento de la obligación de destruir las existencias de minas es una de las principales dificultades con que tropieza la Convención”²², lo cual aún presenta un

¹⁹ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: logros y dificultades al cabo de 10 años.”, 2009. p. 2. Documento electrónico.

²⁰ Ver Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. “Examen del funcionamiento y la situación de la Convención: 2005-2009”, 2009. p. 2. Documento electrónico

²¹ Ver Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. “Examen del funcionamiento y la situación de la Convención: 2005-2009”, p. 2. Documento electrónico.

²² Ver CICR, “Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: logros y dificultades al cabo de 10 años.”, p. 2. Documento electrónico.

gran desafío para el cumplimiento de las metas propuestas, y sugiere la necesidad de hacer un estricto seguimiento a estos compromisos.

c. Limpieza de zonas minadas: Aunque los logros son limitados en esta área, el hecho de haber logrado desminar miles de kilómetros cuadrados ha reducido sustancialmente el riesgo para la población civil, por lo cual es incalculable el beneficio obtenido. Sin embargo, “el hecho de que un gran número de Estados Parte solicitaran prorrogar sus plazos para terminar de destruir las minas antipersonal emplazadas indica que sólo se ha conseguido un éxito mínimo en la realización de dicha tarea”²³. El primer obstáculo que se encuentra para la limpieza de las zonas es, sin duda, la localización de las minas, porque en algunos casos no son sólo los Estados quienes las han utilizado sino también grupos armados ilegales. De otra parte, existen una serie de requisitos para llevar a cabo estas tareas, y no menos importantes son los altos costos de estos procedimientos. En consecuencia, es necesario redoblar los esfuerzos de cada uno de los Estados y así mismo afianzar los lazos de cooperación internacional que permitan avanzar en este propósito.

d. Asistencia a las víctimas: En el Plan de Acción de Nairobi -resultado de la Primera Conferencia de Examen de la Convención- se llamó la atención sobre la importancia de una asistencia a víctimas con un carácter más concreto y estratégico. De ahí que los avances logrados desde entonces hayan sido evidentes. Este compromiso se ha reforzado y ratificado con la suscripción del Plan de Acción de Cartagena 2010-2014, que busca que la asistencia a las víctimas sea asequible y sostenible. El hecho de que: “26 Estados Parte hayan informado que hacen frente a la tarea de prestar ayuda a centenares, millares o decenas de millares de supervivientes de las explosiones de minas, entre los cuales se encuentra Colombia”²⁴, demuestra las dificultades que en esta área se derivan de las particularidades de cada uno de los países en los que se encuentran las víctimas. Sin embargo, el establecimiento de

²³ Ver Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. “Examen del funcionamiento y la situación de la Convención: 2005-2009”, p. 3. Documento electrónico

²⁴ Ver CICR, “Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: logros y dificultades al cabo de 10 años.”, p. 5. Documento electrónico.

lineamientos específicos favorece que la asistencia sea adecuada en todos y cada uno de los aspectos en los que la víctima lo requiera. Por ello, el llamado a enfrentar los desafíos es para cada uno de los Estados con víctimas de minas antipersonal, que deben ajustar sus estructuras y sus organizaciones para garantizar la asistencia integral a las víctimas y sus familias.

1.3 PRINCIPALES DESAFÍOS A ENFRENTAR EN EL MARCO DE LAS NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA CONVENCIÓN DE OTTAWA RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

Las condiciones del conflicto armado que hace décadas vive Colombia han llevado a los grupos armados ilegales a utilizar de forma indiscriminada las minas antipersonal. Esta situación reviste gran importancia en nuestro país por sus devastadoras consecuencias para las víctimas y para la población civil. El hecho de que las minas sean colocadas en lugares cercanos a escuelas, fuentes de agua y áreas comunes incrementa sustancialmente sus efectos perversos, toda vez que estos grupos las incluyen como elemento principal de su componente militar, con finalidades como la protección de cultivos ilícitos, campamentos y corredores estratégicos, el control de territorios y la intimidación de la población.²⁵

El hecho de que sean los Estados Partes los responsables de hacer cumplir los tratados internacionales, ocasiona dificultades para vincular a los grupos armados al respeto de sus normas. Es por esto que el cumplimiento del DIH debería ser una premisa fundamental para todas las partes involucradas en los conflictos armados. En el caso de Colombia, el conflicto reviste un alto nivel de complejidad, en parte por los diversos actores implicados, que impide que estas normas sean generalmente acogidas.

²⁵ Las normas del DIH y la Convención de Ottawa proporcionan el marco legal de referencia para el desarrollo de las estrategias estatales para hacer frente a esta problemática; también para que los organismos internacionales diseñen sus estrategias de intervención de acuerdo con su naturaleza y sus objetivos, como es el caso del CICR y la Política de Diplomacia Humanitaria.

Los Estados, como actores principales del sistema internacional, materializan el compromiso de cumplir con las normas del DIH, pero siempre habrá retos a superar para su difusión e implementación, considerando que cada Estado tiene particularidades y necesidades específicas. En el caso de la problemática de las minas, los Estados parte de la Convención responden al objetivo común de un mundo libre de minas antipersonal, pero las estrategias que cada uno implementa son diversas.

1.3.1 Los principales desafíos en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Colombia enfrenta grandes y diversos desafíos en materia de cumplimiento de las normas del DIH. En gran medida los problemas de índole humanitaria se derivan directamente del conflicto. En lo que respecta al tema de la utilización de minas antipersonal, el principal desafío es lograr vincular activamente a los grupos armados ilegales en dinámicas para la difusión y el respeto de las normas del DIH y el cese del uso de estos artefactos explosivos de los que sus integrantes también suelen ser víctimas.

Se puede afirmar que no existe un compromiso ni interés por parte de los grupos armados ilegales para respetar y cumplir el DIH. Pero, este hecho no impide ni la resta importancia a las actividades destinadas a la difusión y persuasión desarrolladas por diferentes actores. Si bien actualmente el conflicto armado colombiano no permite espacios para el desarrollo de diálogos directos entre las partes, sobre el DIH es necesario idear estrategias que permitan sensibilizar y resaltar la importancia de acoger sus normas.

Se deben redoblar los esfuerzos para que, a través de los diferentes actores del sistema internacional y las organizaciones de la sociedad civil, se realicen acercamientos con los grupos armados ilegales para abordar este tema y para eventualmente avanzar en compromisos concretos.

El acercamiento debe realizarse con el objetivo de proteger a la población civil, sus derechos y libertades, pues por diversas razones ésta se encuentra en medio del conflicto armado y termina siendo la más afectada. Debe tenerse en cuenta que este acercamiento no debe enmarcarse en el aspecto político sino que debe revestir

principalmente un carácter humanitario, ya que el objetivo principal no es la consecución de acuerdos de paz, sino proteger a las diferentes partes del conflicto, especialmente a la población civil.

1.3.2 Principales desafíos en el marco de la Convención de Ottawa

Cumplir con los objetivos de la Convención de Ottawa representa un doble desafío para Colombia. En primer lugar, por los efectos derivados del uso de las minas antipersonal en el territorio colombiano, pues compromete todas las esferas de desarrollo de la sociedad. Y en segundo lugar, por la necesidad de aplicar medidas para la consecución de los compromisos adquiridos mientras que, al mismo tiempo, se siguen enterrando minas y el conflicto armado se mantiene.

En este orden ideas, es necesario mencionar que los compromisos adquiridos por Colombia como Estado Parte de la Convención de Ottawa se encuentran claramente establecidos –artículo 1 de obligaciones generales– y han servido de base para que el Estado diseñe y establezca sus propias estrategias y metas para enfrentar efectivamente esta problemática. Es por esto que, actualmente, el Documento Conpes 3567 de 2009 -Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI)-, es la principal hoja de ruta para el desarrollo de la Acción Integral contra Minas.

1.3.3 La Diplomacia Humanitaria como herramienta para la lucha contra las minas antipersonal. Considerando los desafíos que tiene Colombia para la aplicación del DIH y la Convención de Ottawa, es necesario destacar el papel determinante que ha jugado el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en la promoción de sus normas a nivel mundial.

Como elemento integral de la labor del CICR en sus diferentes áreas de acción, la política de la Diplomacia Humanitaria es parte primordial para la consecución de sus objetivos, dado que establece como directriz la interacción de los miembros del Comité con los actores encargados de la toma de decisiones en el marco del respecto de las normas de carácter internacional. Este hecho resulta

fundamental en un país como Colombia donde las consecuencias humanitarias del conflicto armado son cada vez más graves para la población civil.

El CICR define la Diplomacia Humanitaria en los siguientes términos: “Consiste en convencer a los responsables de tomar decisiones y a los líderes de opinión para que actúen, en todo momento, en beneficio de las personas vulnerables, con pleno respeto de los principios humanitarios fundamentales”²⁶. Si bien es necesario aclarar que esta política no se estableció en función de un tema específico, su margen de acción y aplicación le ha permitido influenciar de manera transversal todas las acciones del CICR.

Uno de los primeros referentes en los cuales se puede percibir la importancia de la Diplomacia Humanitaria y sus efectos prácticos para abordar la problemática de las minas antipersonal, es la gestión desarrollada para la consolidación y puesta en marcha de la Convención de Ottawa, lograda gracias a la labor de mediador del CICR.

El CICR utiliza la Diplomacia Humanitaria para sensibilizar a los Gobiernos acerca de problemas y temas de índole humanitaria, que comparte con la comunidad internacional. Se propone crear mayor conciencia sobre las necesidades y los principios humanitarios en varios foros internacionales.²⁷

Si bien lo anterior puede considerarse como el punto de partida para evidenciar la importancia de la Diplomacia Humanitaria, es todavía más importante lo que se puede llegar a hacer a través de ella en la problemática de las minas antipersonal, como quiera que los alcances de la Diplomacia Humanitaria no se limitan a la influencia e interacción con los Estados, sino que su acción se extiende con el objetivo de influir en las decisiones de los grupos armados y las organizaciones internacionales o supranacionales.

²⁶ Ver Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “*Política de Diplomacia Humanitaria*”. s.f. p. 2. Documento electrónico.

²⁷ Ver www.icrc.org. Tema de Búsqueda: Diplomacia Humanitaria, 2010. Consulta electrónica.

2. LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS

El presente capítulo tiene como objetivo principal identificar las acciones del Estado colombiano en materia de minas antipersonal en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de la Convención de Ottawa. Para tal fin, en la primera parte se presenta el panorama y se contextualiza la problemática de minas antipersonal en Colombia; para posteriormente enunciar la estructura legal e institucional del Estado para enfrentar sus consecuencias. En la parte final del capítulo se presentan y analizan los principales avances y desafíos en cada uno de los componentes de Acción Integral contra Minas en Colombia.

2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

Actualmente, Colombia ocupa el penoso segundo lugar en víctimas de minas antipersonal después de Afganistán; adicionalmente es el último país de América donde se usan estas armas de manera sistemática y continuada.²⁸

Las minas antipersonal son el legado infame de los conflictos armados, sus efectos perversos e indiscriminados para los niños, niñas, mujeres, hombres y ancianos se extienden a lo largo de los años y las décadas. En Colombia es una problemática que se enfrenta en tiempo real, cuyo flagelo convive con las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) derivadas del conflicto armado activo; a esto se suma el hecho de que los grupos armados siguen enterrando las minas antipersonal a diario. Estas condiciones generan

²⁸ “Un total de 4.191 personas murieron o fueron mutiladas en 2010 a causa de las minas antipersonal en el planeta [...] La mayoría de las víctimas corresponden a Afganistán con 1.211 víctimas, seguido de Colombia (540), Pakistán (394) y Camboya (286)” Ver “Colombia es el segundo país más afectado en el mundo por las minas antipersonal”, El Colombiano, 23 de noviembre de 2011. Documento electrónico.

una situación considerablemente compleja y una amenaza dinámica, cambiante y en aumento.

El reconocimiento de la magnitud de la problemática de las minas antipersonal en Colombia ha sido gradual, lo que se evidencia en los cambios progresivos que han sufrido las estructuras del Estado para abordar esta problemática, no solo a nivel nacional, con la creación del Programa Presidencial y la adopción de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), sino también a nivel local con la puesta en marcha de los Comités Departamentales y Municipales de AICMA. De otra parte, se ha consolidado una comunidad AICMA,²⁹ cuya “constante labor en materia de gestión, apoyo técnico y movilización de recursos ha sido condición *sine qua non* para alcanzar el estado de avance de la AICMA en el país”³⁰. Este proceso de construcción progresiva de mecanismos y de coordinación interinstitucional busca responder a los retos que demanda un problema humanitario de enorme magnitud.

El posicionamiento en la agenda nacional del tema de las minas antipersonal en Colombia, se debe a aspectos tales como: (i) la naturaleza del problema que es grave e impactante en sí misma; (ii) los esfuerzos del Estado colombiano por coordinar y ejecutar actividades que le permitan cumplir con los compromisos internacionales; y (iii) el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

2.1.1 Las minas antipersonal en Colombia: un problema latente. En el periodo de tiempo comprendido entre 1990 y octubre de 2011, se han registrado 9.555 víctimas de minas antipersonal. La revisión de las estadísticas presenta una tendencia en aumento entre el 2000 y 2006, siendo 2006 el año en que se registró el mayor número de víctimas: 1.231. Desde 2007 se presenta una tendencia al descenso.

²⁹ “Esta comunidad está compuesta por Autoridades Locales, Entidades Sectoriales, la Fuerza Pública, Organizaciones Sociales, Instituciones Educativas, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Organizaciones del Tercer Sector, Gobiernos Donantes, Agencias Internacionales Organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento internacionales, entre otros”. Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de AICMA”, 2008. p. 2. Documento electrónico.

³⁰ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 2. Documento electrónico.

De otra parte, entre enero y octubre del presente año se registraron 438 víctimas, mientras que en 2010 se registraron 540.³¹ A pesar de esta tendencia, el número de víctimas sigue siendo considerable y aún genera un gran problema humanitario. En el territorio colombiano, 31 de 32 departamentos presentaron algún tipo de incidente con minas antipersonal³² y en el 63,8% de ha registrado contaminación por MAP, AEI Y/o MUSE.³³

A la luz de los principios del Derecho Internacional Humanitario, se puede afirmar que la población civil es la principal afectada por la utilización de estas armas. En Colombia “de las 9.555 víctimas: 3.591 (38%) son civiles y 5.964 (62%) miembros de la fuerza pública”³⁴. Sin duda, las consecuencias humanitarias, cuando se trata de víctimas civiles, son más evidentes y complejas, pero más allá de la condición de civil o miembro de la fuerza pública las secuelas físicas y psicológicas en las víctimas son devastadoras. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la utilización y ubicación de las minas antipersonal por parte de los grupos armados es indiscriminada, ya que se entierran cerca a fuentes de agua, cultivos, escuelas y caminos. Las actividades en el momento del accidente son: actividades de la Fuerza Pública 74%, seguido de la erradicación manual 7%, la manipulación 4%, la agricultura 3%, el transito vial usual 3%, durante el juego 2%, el tránsito por un atajo 1% y otras actividades 1%.³⁵

Las comunidades rurales son las principales afectadas por la utilización de las minas antipersonal. No solo porque es allí donde se encuentran la mayoría de zonas minadas sino porque también “las comunidades que se enfrentan al riesgo de las minas antipersonal suelen presentar condiciones de vulnerabilidad, asociadas con altos niveles de pobreza, marginalidad y afectación de otros fenómenos de violencia

³¹ Comparar www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Infografía, 2010. Consulta electrónica.

³² Siendo los departamentos con mayor número de víctimas son Antioquia, Meta, Caquetá, Norte de Santander y Bolívar. Ver www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Infografía. Consulta electrónica.

³³ Comparar Vicepresidencia de la República y Programas Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) “Documento Conpes 3567”, 2009. p. 30.

³⁴ Ver www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Situación actual, 2010. Consulta electrónica.

³⁵ Comparar www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Situación actual. 2010. Consulta electrónica.

armada como desplazamiento forzado”³⁶. La crueldad y gravedad del uso de las minas antipersonal se manifiesta en relación con los accidentes, ya que 7.551 personas resultaron heridas y en el 2.004 murieron.³⁷

2.1.2 Utilización por las minas antipersonal por parte de los grupos armados al margen de la ley. “El uso de minas antipersonal, por parte de los grupos armados al margen de la ley, infringe el principio de distinción entre combatientes y civiles; y la prohibición de emplear armas que puedan causar males superfluos o sufrimientos innecesarios, que va en contravía de la legislación internacional y nacional en la materia”³⁸. Para los grupos armados ilegales las minas antipersonal son el soldado perfecto:

Nunca duermen y nunca fallan, no dejan de actuar frente a un cese de actividades bélicas y aunque han sido creadas para fines de guerra, no distinguen entre combatientes, adultos ni niños, (...) es decir, sus efectos no se limitan a soldados y sus propósitos a resultados exclusivamente militares, sino que cobijan a la población civil cuando desarrolla las más sencillas actividades cotidianas.³⁹

En el conflicto armado colombiano los grupos armados ilegales han incluido, dentro de su estrategia militar, la utilización de las minas antipersonal.

La situación de afectación por minas antipersonal en Colombia tiene como principal referente el uso continuado y sistemático de estos artefactos por parte de los grupos armados ilegales. Su utilización encierra un riesgo latente, debido al alto e indiscriminado impacto sobre la población, en especial en las comunidades rurales, y constituye una violación a los derechos humanos y a la legislación nacional e internacional en la materia.⁴⁰

El uso de las minas antipersonal por parte de estos grupos se ha intensificado en los últimos años.⁴¹ Es una amenaza creciente, ya que a consecuencia de los

³⁶ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 2. Documento electrónico.

³⁷ Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Situación actual. 2010. Consulta electrónica.

³⁸ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 1. Documento electrónico.

³⁹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-991 de 2000 Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis”. 2000. Documento electrónico.

⁴⁰ Ver PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, 2008. p. 1.

⁴¹ La nueva estrategia de las FARC promulgada por Alfonso Cano en agosto de 2008 establece que la mejor manera para detener el avance de las operaciones militares son los campos minados –“ya conocemos que es el único factor que los detiene e intimida”, por lo que se solicita aumentar los cursos de explosivistas”. Comparar con Arrázola, María del Rosario y Juan David Laverde. “La nueva estrategia de ‘Cano’”, El Espectador, 27 de septiembre de 2008. Documento electrónico.

continuos hostigamientos por parte de la Fuerza Pública, los grupos armados ilegales, como las FARC, desarrollaron una ofensiva militar por medio de las minas antipersonal.

[...] el uso sistemático de dichos artefactos es una consecuencia del intento deliberado de los grupos armados ilegales para compensar su creciente debilidad. [...] a medida que las organizaciones armadas se debilitan, tienden a recurrir con mayor frecuencia a prácticas terroristas o atroces en procura de aumentar su contundencia militar.⁴²

Son los grupos armados al margen de la ley quienes se han encargado de enterrar indiscriminadamente estos artefactos explosivos con el objetivo de alcanzar un alto impacto tanto en la Fuerza Pública como en la población civil. Y también, son diversos y perversos los usos que los grupos al margen de la ley han dado a las minas antipersonal, entre los cuales encontramos su utilización para detener el avance de las tropas, para proteger cultivos ilícitos, corredores estratégicos y territorios; y también como estrategia de guerra y de intimidación psicológica. Las minas antipersonal están diseñadas para matar o mutilar indiscriminadamente, pero parte de la estrategia de los grupos armados es dejar discapacitadas a las víctimas por la carga económica que presentan para el Estado. Incluso las FARC, se han atrevido a cobrar a los campesinos las minas que pisan.⁴³

Los grupos armados ilegales fabrican artefactos explosivos improvisados a partir de distintos materiales como botellas plásticas, juguetes o latas, lo cual dificulta su detección, por parte de los equipos de desminado humanitario de las Fuerzas Militares. A menudo, para que estas armas sean aún más letales, utilizan minas químicas y elementos como excremento para cubrirlas, de tal forma que, cuando la mina estalla, las partes del cuerpo afectadas queden infectadas.⁴⁴

2.1.3 Carácter integral de la afectación y atención de la problemática de las minas antipersonal. Las consecuencias de la utilización de las minas antipersonal se hacen evidentes en sus víctimas pero también en las comunidades amenazadas por este flagelo: “en el largo plazo, la existencia y/o sospecha de presencia de minas antipersonal compromete la consolidación del Estado Social de Derecho y promueve

⁴² Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 28.

⁴³ “Entre \$50 mil y 2 millones pagan a las Farc las víctimas de minas antipersonal. El argumento es que no son contra ellas sino contra el Ejército”. Ver Guarnizo Álvarez, José, “Farc cobran a campesinos las minas que pisan”, El Colombia, 22 de noviembre de 2009.

⁴⁴ Ver PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, p. 11.

la configuración de nuevos grupos en situación de vulnerabilidad”⁴⁵. Las principales consecuencias son:

Primero, la contaminación del territorio con estos artefactos constituye una vulneración a los derechos fundamentales de los ciudadanos como la vida, la integridad, la libertad y la movilidad, así como un obstáculo para el desarrollo económico y la superación de la pobreza de las poblaciones afectadas. Segundo, la presencia de este tipo de artefactos es una de las principales causas de desplazamientos forzados, al tiempo que limita los procesos de retorno de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen. Tercero, de la siembra de minas en el territorio se derivan eventos humanitarios en las comunidades afectadas. En cuarto lugar, obstaculiza la erradicación manual de cultivos ilícitos, ya que los Grupos Móviles de Erradicación son víctimas frecuentes de estos artefactos.⁴⁶

La utilización de las minas antipersonal incide en todas las esferas de desarrollo tanto a nivel individual y como a nivel colectivo, convirtiéndose en una de las violaciones más graves a los Derechos Humanos y al Derechos Internacional Humanitario.

Las minas antipersonal producen daños de manera integral. A nivel individual se pueden identificar daños físicos, psicológicos, sociales, económicos y familiares; también genera vulneraciones directas a los derechos y libertades. El daño a las comunidades se manifiesta en el desplazamiento forzado, las restricciones a la libre movilidad; y el daño al medio ambiente, tanto en la incapacidad de cultivar como en los problemas de acceso a los derechos básicos fundamentales como la vida, la educación, la salud y el trabajo. Todo ello conduce al atraso en el desarrollo socioeconómico de las comunidades amenazadas por la presencia de minas antipersonal.⁴⁷

De igual forma, la afectación por minas antipersonal en el territorio colombiano es tan extensa que permea una gran diversidad de comunidades. Es por esta razón que resulta difícil identificar las necesidades particulares de cada población, y en consecuencia el diseño de estrategias de intervención se torna más complejo, no solo por la ubicación geográfica y las condiciones de las comunidades afectadas, sino también por su diversidad cultural.

⁴⁵ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 31.

⁴⁶ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 31.

⁴⁷ Comparar PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, p. 6.

En el contexto del conflicto armado se identifican tres situaciones principales ligadas a las dinámicas territoriales y al desarrollo del conflicto: La primera es la contaminación con Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI),⁴⁸ lo cual representa en igual medida que las minas antipersonal sean una gran amenaza para la población civil y que puedan ocasionar graves problemas de índole humanitaria. La segunda es el desplazamiento forzado generado por la presencia de minas antipersonal, en el que las personas sucumben ante esta amenaza permanente, y otros casos en que las víctimas directas y sus familias deben abandonar sus comunidades para recibir la atención médica adecuada. La tercera situación se refiere al hecho de que los grupos armados utilizan las minas antipersonal como estrategia para proteger los cultivos ilícitos y para intimidar psicológicamente a quienes desarrollan esta labor. “Como resultado de esta estrategia 266 hombres pertenecientes a los grupos móviles de erradicación manual resultaron afectados por estos artefactos; de estos 231 sobrevivieron al accidente mientras que 35 fallecieron”⁴⁹.

Más allá de los debates internos de cómo orientar el conflicto armado hacia el camino del dialogo y la paz, todos los esfuerzos del Estado de las diferentes organizaciones nacionales e internacionales deben encaminarse a salvar vidas y mitigar los efectos de las minas antipersonal.

2.2 ESTRUCTURA LEGAL Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS

Corresponde a los Estados la aplicación y desarrollo de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), de ahí que las normas de carácter internacional se

⁴⁸ Los AEI son artefactos fabricados de manera artesanal, diseñados con el propósito de causar la muerte o daño físico utilizando el poder de una detonación. Las MUSE se definen como munición explosiva que ha sido cargada, su fusible colocado, armado o, por el contrario, preparada para su uso o ya utilizada. Puede haber sido disparada, arrojada, lanzada o proyectada, pero permanece sin explotar debido ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón. Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 151 y 165.

⁴⁹ Ver PAICMA y Gestión Presidencial para los Cultivos Ilícitos (PCI). “Situación de las víctimas de los grupos móviles de erradicación 2006”, septiembre de 2011. Documento electrónico.

materialicen en la práctica de cada Estado a través de su codificación y legislación. El DIH y la Convención de Ottawa proporcionan el marco legal de referencia para que el Estado colombiano desarrolle estrategias para hacer frente a la problemática de las minas antipersonal.

Respecto de la legislación relativa a la aplicación del DIH a escala nacional, numerosas disposiciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales exigen imperativamente a cada Estado Parte que dicte leyes, instrucciones y demás disposiciones para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.⁵⁰

En el marco de los compromisos contraídos a nivel internacional con el objetivo de lograr un mundo libre de minas antipersonal, Colombia asumió un papel de liderazgo para abordar esta problemática: labor que han acompañado las organizaciones nacionales de derechos humanos y algunas organizaciones internacionales, convirtiéndose también en actores determinantes para la implementación de estrategias y las puesta en marcha de proyectos.

Estos avances se han traducido en el aumento de la capacidad institucional y también en la consolidación de herramientas legales para mitigar los efectos de estas armas.

2.2.1 Legislación nacional. La Convención de Ottawa establece que “cada uno de los Estados Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención”⁵¹.

A nivel nacional la reglamentación en materia de AICMA es la siguiente:

a. Ley 469 del 5 de agosto de 1998. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, del 10 de octubre de 1980, y sus cuatro protocolos. El Protocolo II

⁵⁰ Ver Gasser, Hans- Peter. “El derecho internacional humanitario y la protección de las víctimas de las guerra”, 1998. Documento electrónico.

⁵¹ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal - Convención de Ottawa”. Artículo 9. 2009.

establece las prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos. La promulgación de esta ley fue el primer acercamiento jurídico por parte del Estado colombiano para hacer frente a la problemática de las minas antipersonal en el marco del DIH.

b. Ley 554 del 14 de enero de 2000. Por medio de esta ley se aprobó la Convención de Ottawa hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997. El tratado fue aprobado por medio de este Decreto, que fue ratificado el 6 de septiembre de 2000, y entró en vigor el 1 de marzo de 2001. Se puede decir que, gracias a la adopción de la Convención de Ottawa, Colombia adquirió compromisos concretos para contrarrestar, mediante su prohibición, los efectos del uso de estos artefactos; y que fue éste el punto de partida para la estructuración institucional y la apropiación del Estado de esta problemática.

c. Ley 759 de 2002 del 25 de julio. Con el objetivo de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal, por medio de esta ley se establecen las normas para el cumplimiento de la Convención de Ottawa y se establece el Régimen Penal y el Régimen de destrucción de minas. Como parte del régimen estatal e institucional se creó la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA). Esta ley también contempla recursos para las Misiones Humanitarias y los procedimientos específicos orientados a la incautación y destrucción de minas antipersonal. En la parte final de la Ley se delega al Observatorio de Minas Antipersonal para cumplir funciones de seguimiento.

d. Decreto 2150 de 2007 del 12 de junio. Por medio de este decreto se creó el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y se asignan en éste sus funciones.⁵²

2.2.2 Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA). Sin duda la creación de un Programa Presidencial

⁵² Antes de la expedición del Decreto en mención, las labores de coordinación y regulación en la materia estaban a cargo del Observatorio de Minas Antipersonal, adscrito al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Quiénes somos. 2010. Consulta electrónica.

especializado en abordar la problemática de minas antipersonal, a través del decreto 2150 de 2007, representó un cambio significativo de los recursos y mecanismos para hacer frente a las consecuencias ocasionadas por estas armas.

Su antecedente inmediato fue la puesta en funcionamiento del Observatorio de Minas Antipersonal que tenía las funciones de recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema, así como facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a las víctimas. Por medio de la transformación del Observatorio se garantizó la ampliación de la capacidad estatal de gestión y coordinación institucional con el objetivo de optimizar las intervenciones y recursos humanos y financieros.⁵³

El PAICMA es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinado por el Vicepresidente de la República. (...) es responsable de la coordinación y regulación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia, y de servir como Secretario Técnico de la Autoridad Nacional de Minas Antipersonal de la Comisión Intersectorial Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (CINAMAP).⁵⁴

El objetivo del Programa Presidencial es: “proveer a la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia de una orientación estratégica que favorezca la articulación de los esfuerzos llevados a cabo por los actores de la comunidad AICMA, y permita la generación de resultados relevantes, oportunos y sostenibles”⁵⁵.

Como se mencionó anteriormente, las funciones del PAICMA se encuentran establecidas en el Decreto número 2150 del 12 de junio de 2007, cuyo artículo 2 establece, entre las funciones más importantes: asistir al Presidente de la República, a su Vicepresidente y al Gobierno Nacional en el diseño y coordinación de las acciones y actividades contra minas antipersonal en el país, y formular y ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con la AICMA, impulsando la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones relativas a las minas antipersonal. El PAICMA debe elaborar y aplicar una estrategia nacional de

⁵³ Comparar Congreso de Colombia “Ley 759 de 2002” Artículo 13, 2002.

⁵⁴ Ver www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Quienes somos. 2010. Consulta electrónica.

⁵⁵ Ver www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Quienes somos. 2010. Consulta electrónica.

AICMA, mantener la base del Sistema de Información de Acción Contra Minas y promover y gestionar la cooperación técnica internacional, en especial la que tenga por finalidad la consecución de los recursos necesarios para el logro de los objetivos de las actividades señaladas.

Es necesario destacar el papel importante que también desarrolla la Comisión Intersectorial Nacional para la AICMA (CINAMAP) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que, entre otras funciones, está encargada de “verificar el cumplimiento de las medidas nacionales de aplicación aprobadas por el Conpes, que procedan, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia como Estado Parte en la Convención de Ottawa”,⁵⁶.

2.2.3 Documento Conpes 3567 de 2009 “Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). El Conpes es uno de los instrumentos establecidos para materializar todos los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en la Convención de Ottawa, que establece las líneas de acción en materia de minas antipersonal para el periodo 2009 – 2019.

Las acciones propuestas en el Conpes tienen como objetivo principal “garantizar que el desarrollo humano y socioeconómico de las comunidades no se vea obstaculizado por la existencia o sospecha de presencia de minas antipersonal y que, adicionalmente, las víctimas de dichos artefactos ejerzan plenamente sus derechos”,⁵⁷.

El desarrollo de este objetivo se fundamenta en los siguientes principios: (i) goce efectivo de derechos y enfoque diferencial en todas las intervenciones; (ii) cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado con la comunidad internacional; (iii) flexibilidad de los lineamientos de las políticas y las intervenciones; y (iv) complementariedad con la estrategia de reconciliación, reparación y otras políticas del Gobierno Nacional afines a la AICMA.⁵⁸

Considerando que las minas antipersonal representan la destrucción del capital físico, humano, social y ambiental, en el Conpes se identifican cuatro ejes problemáticos a superar por medio de que (i) la coordinación efectiva de la AICMA a

⁵⁶ Ver Congreso de Colombia “Ley 759 de 2002” Artículo 6, 2002.

⁵⁷ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 9.

⁵⁸ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 49.

nivel nacional y territorial permita orientar intervenciones oportunas y sostenibles; (ii) Colombia cuente con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con MAP, AEI, y MUSE, y su afectación en las comunidades; (iii) las comunidades gestionen adecuadamente el riesgo por minas antipersonal; y (iv) los sobrevivientes de accidentes surtan exitosamente el proceso de rehabilitación e inclusión socioeconómica.⁵⁹

En la parte final del documento se establece el Plan de Acción: “los productos y actividades sugeridos para la comunidad AICMA pueden ser ordenados en tres grandes ámbitos: coordinación, generación/consolidación de capacidades, y despliegue de capacidades en terreno”⁶⁰; y la financiación de la Política Pública “las necesidades financieras para el periodo 2009 – 2019 se estimaron en \$598.650 millones de pesos y, para el periodo 2009 – 2012 en \$179.532 millones de pesos”⁶¹.

2.3 AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE MINAS ANTIPERSONAL

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) hace referencia al conjunto de actividades que tienen por objetivo reducir el impacto social, económico y ambiental de la utilización de las MAP, las MUSE y los AEI, para lo cual establece cinco componentes de acción: la Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, el Desminado Humanitario, la Asistencia Integral, la Destrucción de arsenales almacenados, y el Cabildeo contra la utilización de Minas Antipersonal. Adicionalmente se cuenta con otro tipo de actividades de apoyo como la evaluación y la planeación, la movilización de recursos y la fijación de prioridades. Específicamente existen dos componentes de apoyo igualmente importantes, el componente de Gestión Territorial y el componente de Gestión de Información.⁶²

En respuesta al problema de MAP, Colombia firmó la Convención de Ottawa en 1997 y creó una infraestructura institucional para recuperar los territorios afectados, garantizar el

⁵⁹ Comparar Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 33.

⁶⁰ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 58.

⁶¹ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 75.

⁶² Comparar Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 151.

pleno restablecimiento de los derechos de las víctimas, orientar todas las acciones relativas a la lucha contra las minas, avanzar en la puesta en marcha de estrategias de prevención, en el marco de la Educación en el Riesgo de Minas, honrar los compromisos contraídos con la comunidad internacional y brindar atención integral y oportunidades de inclusión socioeconómica a las víctimas.⁶³

Por su estrecha relación con el Desarrollo Humano,⁶⁴ el Conpes establece que la AICMA debe desarrollarse bajo el Enfoque de Derechos, que se define como “la plataforma conceptual para el proceso de Desarrollo Humano que se basa, normativamente, en los estándares internacionales de Derechos Humanos y se dirige, operativamente, a promoverlos y protegerlos”⁶⁵. Considerando lo anterior, es innegable que la utilización de minas antipersonal vulnera los derechos de las comunidades y sus capacidades de desarrollo, ya que se limitan sus libertades y por consiguiente sus posibilidades de desarrollo. Esta problemática se ha convertido en un obstáculo para la superación de la pobreza y ha generado graves problemas de índole humanitaria.⁶⁶

Es evidente que los Estados, en virtud del derecho de los conflictos armados, no asumen obligaciones ante los rebeldes, sino ante el resto de los Estados, ante la comunidad internacional, y por tanto en sus respuestas militares su conducta no está condicionada por las acciones de los rebeldes. [...] Si un gobierno ha sido incapaz de evitar un conflicto armado interno, al menos debe asumir la responsabilidad de establecer el orden y la justicia por medios legítimos, respetando la vida y los derechos inherentes a la persona humana, protegiendo y aliviando la suerte de las víctimas de un conflicto que siempre debió ser evitado.⁶⁷

Todas las esferas de intervención del AICMA presentan grandes desafíos para su puesta en marcha. Los principales obstáculos se derivan de las dinámicas propias del conflicto armado que aumentan la complejidad de una problemática de alto impacto humanitario.

⁶³ Ver PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, p. 2.

⁶⁴ Es el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a la gente para elegir. Esto implica la formación de capacidades humanas y el uso de las capacidades adquiridas. Comparar Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 24.

⁶⁵ Ver Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 75.

⁶⁶ Comparar Vicepresidencia de la República y PAICMA “Documento Conpes 3567 de 2009”, p. 25.

⁶⁷ Ver Valencia Villa. *Derecho Internacional Humanitario. Conceptos básicos*. p. 110.

2.3.1 Componente de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM).⁶⁸ Se puede afirmar que “en Colombia se ha cimentado una amplia red de operadores y se ha consolidado un concepto de ERM acorde con la realidad de las comunidades colombianas. En este sentido, se han estandarizado y universalizado los criterios para los operadores”⁶⁹. Como avances en este componente se pueden mencionar: (i) la formación técnica de Agentes Educativos Comunitarios en AICMA, que pretende potenciar y ampliar la competencia del recurso humano que realiza acciones de AICMA; (ii) el establecimiento de los Estándares Nacionales de ERM; (iii) los talleres a funcionarios y comunidades que habitan en zonas de amenaza; y (iv) la puesta en marcha de aulas móviles con las cuales se amplió significativamente la cobertura en ERM.

La ERM en Colombia presenta grandes retos derivados de la naturaleza misma del conflicto armado. Primero, es indispensable tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones afectadas, ya que la contaminación del territorio por las MAP es tan extensa que permea una gran diversidad de comunidades, heterogéneas en creencias y tradiciones. En segundo lugar, la utilización estos de artefactos por parte de los grupos armados vulnera zonas que deberían ser seguras, como caminos y escuelas; esto sumando a las características físicas de las MAP que se han llegado a camuflar en radios y juguetes abandonados, afectando directamente la forma en que se transmiten y apropian los mensajes que buscan poner a salvo a la población.

Si bien los operadores de ERM en Colombia han ajustado, en la medida de sus posibilidades, estrategias de intervención de acuerdo con los grupos poblacionales a quienes van dirigidas las actividades, los grupos armados ilegales no respetan las actividades que se desarrollan para mitigar los efectos del uso de estos artefactos,

⁶⁸ Este componente se encarga de coordinar los procesos dirigidos a la población civil, encaminados a reducir el riesgo de daños provocados por las MAP, las MUSE y/o los AEI, mediante la sensibilización y el fomento de una cultura de comportamientos seguros. Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Educación en riesgo de minas. Consulta electrónica.

⁶⁹ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 3. Documento electrónico.

pues consideran que las personas que participan son informantes y esto hace que los conviertan en blanco de amenazas o en objetivo militar.

2.3.2 Componente de Desminado Humanitario.⁷⁰ Entre los avances de este componente se destacan: (i) El aumento en las capacidades de remoción técnica a través de 11 Pelotones de Desminado Humanitario; (II) la reglamentación de las labores de Desminado Humanitario por parte de civiles, a través del Decreto 3750 de 2011; y (iii) la destrucción de áreas minadas y zonas sospechosas. “En el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2010, Colombia finalizó las labores de limpieza de las 35 bases militares que fueron protegidas con minas antipersonal, previa suscripción de la Convención”⁷¹.

La contaminación por minas es tan grave en el territorio colombiano, que aún si hoy los grupos armados ilegales decidieran dejar de sembrar minas el desminado tomaría décadas. En este componente se destacan tres retos: el primero, la puesta en marcha del Desminado Humanitario por parte de civiles; el segundo, el cumplimiento de los compromisos del artículo 5 de la Convención de Ottawa, dado que el 31 de marzo de 2010 Colombia presentó una solicitud de prórroga para poder desminar la totalidad del territorio nacional;⁷² y tercero, la financiación de las actividades de desminado pues “se calcula que el costo de producción de una MAP improvisada es de \$1 a 3 dólares, mientras que para Colombia el costo estimado para desminar un campo se calcula en \$100.000 dólares”⁷³.

2.3.3 Componente de Asistencia Integral a Víctimas.⁷⁴ Como avances en este componente encontramos: (i) el monitoreo, seguimiento y acceso de las víctimas

⁷⁰ Este componente se encarga de coordinar todas las actividades conducentes a la eliminación de los peligros derivados de las MAP, las MUSE y/o los AEI, a fin de restituir las tierras a la comunidad para su utilización. Entre otras funciones también se encuentran la coordinación de las actividades que realizan las Fuerza Militares de Colombia, a través del Departamento de Desminado Humanitario; y la elaboración y actualización de los Protocolos Nacionales de Desminado Humanitario Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Desminado Humanitario. 2010. Consulta electrónica.

⁷¹ Ver PAICMA. “Resumen gestión 2010 del PAICMA”, 2010. p. 1. Documento electrónico.

⁷² Comparar Vanegas, Gabriel. Subdirector del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Entrevista, 2010.

⁷³ Ver PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, p. 11.

⁷⁴ Se encarga de coordinar los procesos que garanticen el acceso a las ayudas para el cuidado y rehabilitación de las víctimas de minas y su reintegración social y económica. Este proceso incluye desde la asistencia humanitaria hasta la inclusión socioeconómica de la víctima, teniendo como

a sus derechos; (ii) la incorporación de la asistencia integral a víctimas de MAP, MUSE y AEI en el Sistema Nacional de Discapacidad; (iii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales de asistencia integral a víctimas en el ámbito local; (iv) el acceso a los derechos de las víctimas por medio de la modificación del Decreto 3990 de 2000; (v) el diseño del Modelo de Rehabilitación Integral Inclusiva de la Fuerza Pública; y (vi) la capacitación de actores claves para la asistencia integral a víctimas en el ámbito local.⁷⁵

Un desafío es superar la atención médica inicial y garantizar los procesos de rehabilitación, reintegración social y desarrollo de proyectos productivos que garanticen el sustento económico de las víctimas y sus familias. De igual forma, es necesario el compromiso de las entidades encargadas de la prestación de servicios para garantizar el acceso de las víctimas a una adecuada atención médica y psicológica. Por otra parte, los proyectos productivos deben superar el carácter asistencialista y garantizar un proyecto que permita el desarrollo económico de las víctimas y sus familias.

2.3.4 Destrucción de arsenales almacenados. “Colombia renunció a su capacidad para producir nuevas minas terrestres al destruir todos los equipos para su fabricación en 1999. Ratificada la Convención, se destruyeron un total de 19.222 minas almacenadas en los depósitos de las Fuerzas Militares, proceso que terminó en octubre de 2004”⁷⁶.

2.3.5 Componente de Cabildeo contra la utilización de Minas Antipersonal. “En materia de cabildeo las organizaciones pioneras como UNICEF, Campaña Colombiana contra Minas y el CICR lograron influir decisivamente en el Estado para la apropiación de la problemática dentro de la agenda institucional”⁷⁷. Posteriormente “con la participación del Gobierno se logró sensibilizar a la sociedad

objetivo fundamental que se garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas de minas antipersonal. Comparar www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Asistencia. 2010. Consulta electrónica.

⁷⁵ Comparar www.accioncontraminas. Tema de Búsqueda: Asistencia. 2010. Consulta electrónica.

⁷⁶ Ver PAICMA. “Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal”, p. 12.

⁷⁷ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 3. Documento electrónico.

colombiana en la necesidad de dar respuestas eficientes y concretas a las víctimas y comunidades afectadas por las minas antipersonal”⁷⁸.

Dentro de la labor de cabildeo se puede mencionar el componente de comunicaciones del PAICMA, encargado de apoyar a los demás componentes para que den la difusión y puesta en conocimiento de las actividades realizadas; también se encarga de la difusión de mensajes de prevención.⁷⁹

El cabildeo siempre será un componente activo dentro de la AICMA ya que no hay que escatimar esfuerzos para sensibilizar a las comunidades y a la sociedad del grave flagelo de las minas antipersonal.

2.3.6 Componentes de apoyo.⁸⁰ Respecto al componente de Gestión Territorial se puede decir que el trabajo con las autoridades locales es vital, no solo para comprometer a los gobiernos locales en abordar la problemática sino también para comprometer sus estructuras institucionales en las labores necesarias, y también en las partidas presupuestales, lo cual requiere del compromiso de las instituciones y del recurso humano involucrado.

En el componente de Gestión de la Información se puede afirmar que, a pesar de los avances en recolección y sistematización de la información, este componente presenta dificultades respecto del acceso y recolección de la información, dadas las condiciones del conflicto armado que dificultan el trabajo en el terreno y también la recolección de la información.

⁷⁸ Ver PAICMA. “Resumen ejecutivo Política Pública de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI”, p. 3. Documento electrónico.

⁷⁹ Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Comunicaciones. 2010. Consulta electrónica.

⁸⁰ Existen dos componentes de apoyo, el primero el componente de Gestión Territorial tiene a su cargo la construcción de una estrategia que tiene como objetivo el fortalecimiento de la plataforma de trabajo en departamentos y municipios que permitan avanzar, de manera coordinada, en la atención de las necesidades de poblaciones afectadas por MAP y MUSE. Y el segundo es el componente de Gestión de Información tiene como objetivo proveer información actualizada y veraz sobre la situación de afectación por minas antipersonal Comparar www.accioncontraminas.gov.co. Tema de Búsqueda: Gestión Territorial. 2010. Consulta electrónica.

3. LA IMPORTANCIA DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA POLÍTICA DE LA DIPLOMACIA HUMANITARIA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

Dada la relevancia de las dinámicas de la cooperación en el sistema internacional, el presente capítulo busca identificar la importancia del Comité Internacional de la Cruz Roja y su política de Diplomacia Humanitaria para abordar la problemática de las minas antipersonal. Con este objetivo, en la primera parte se realiza una aproximación al Comité Internacional de la Cruz Roja como guardián del Derecho Internacional Humanitario y a las actividades que desarrolla respecto de la utilización de estas minas. Posteriormente, se examina la política de la Diplomacia Humanitaria por su importancia como herramienta de sensibilización, negociación y comunicación en diferentes escenarios nacionales e internacionales. Para concluir, se destaca la relevancia de la cooperación internacional para la Acción Integral contra Minas en Colombia.

3.1 LA ACCIÓN DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL

Desde su concepción misma hasta el papel estelar que desempeña actualmente en el sistema internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha sido crucial en la consecución, promoción y respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Es, sin duda, la institución que reviste de mayor importancia y reconocimiento como dinamizador, garante y protector de las normas que buscan humanizar los conflictos armados, lo cual le ha significado un lugar primordial en los escenarios políticos y de toma de decisiones a nivel nacional, regional e internacional.

El CICR, fundado en 1863, trabaja en todo el mundo para prestar ayuda humanitaria a las personas afectadas por los conflictos y la violencia armada, y para promover las leyes por

las que se protege a las víctimas de la guerra. Es una Institución independiente y neutral, y su cometido dimana esencialmente de los Convenios de Ginebra de 1949.⁸¹

A la luz del neoliberalismo institucional, el CICR, como institución, se puede definir en términos amplios como un conjunto de prácticas y expectativas.⁸² La esencia del CICR se concreta en virtud de sus actividades exclusivamente humanitarias. Es por esto que bajo esta premisa establece sus intereses y exceptivas, al igual que las acciones, intervenciones y políticas para alcanzar sus objetivos.

Respecto de la contaminación por armas,⁸³ el CICR ha encabezado los principales avances que se tienen hoy en día para hacer frente a este problema. Particularmente, en lo que respecta a la utilización de las minas antipersonal, la labor del CICR ha sido determinante no solo para la consolidación y puesta en marcha de la Convención de Ottawa, sino también para sensibilizar a la comunidad internacional sobre la necesidad de abordar esta problemática con todo el rigor posible.

3.1.1 El Comité Internacional de la Cruz Roja como guardián del Derecho Internacional Humanitario. Los diferentes actores del sistema internacional, en especial los Estados, han encomendado al CICR la tarea de velar por la aplicación de las normas que buscan humanizar los conflictos y mitigar sus efectos en la población civil. El CICR busca también garantizar la protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados, los disturbios y las demás situaciones de violencia interna, y es por esto que se ha convertido en el guardián del DIH.⁸⁴

El CICR es a menudo considerado como una organización *sui generis*. Legalmente no se trata, en efecto, ni de una organización intergubernamental ni de una ONG. Es una asociación de derecho suizo, a la que se le han encomendado cometidos internacionales que dimanen del Derecho Internacional Público. Una característica fundamental del CICR es que ha recibido un mandato (o varios mandatos) de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra para prestar ayuda a las personas afectadas por los conflictos armados.⁸⁵

⁸¹ Ver www.icrc.org. Tema de Búsqueda: quienes somos. 2010. Consulta electrónica.

⁸² Comparar Keohane, Robert. “El valor de las instituciones y los costos de la flexibilidad”. En: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, 1988. p. 305.

⁸³ Para el Comité Internacional de la Cruz Roja, el término contaminación por armas abarca mucho más que los daños producidos por artefactos explosivos improvisados con las minas antipersonal. También incluye las MUSE y el efecto generado por el uso de armas pequeñas y ligeras.

⁸⁴ Comparar CICR. *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*, p. 2.

⁸⁵ Ver CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 7. Documento electrónico.

Los principios fundamentales para el desarrollo de las actividades del CICR son la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad, la independencia, el voluntariado, la unidad y la universalidad.⁸⁶ El CICR se define como una institución independiente, imparcial y neutral. Estos principios fundamentales y características particulares, respecto de otras instituciones u organizaciones internacionales, lo posicionan como uno de los actores más importantes del sistema internacional. El CICR desarrolla sus actividades principalmente en las situaciones de conflicto armado y/o crisis de índole humanitaria, donde estas características se potencializan a favor de la población civil y las comunidades vulnerables.

La razón de ser del CICR es velar, mediante una acción neutral e independiente, por el respeto a la vida, la integridad física y moral, y la dignidad de todas las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia. Todas las actividades del CICR están orientadas hacia este objetivo fundamental y tienden a ese ideal. El CICR actúa en función de las necesidades de estas personas y de sus derechos.⁸⁷

Por último, es importante resaltar que el CICR desarrolla actividades bajo una doctrina dual, en la cual sus dos ejes son indisociables, recíprocos y complementarios. El primer eje es el desarrollo y la promoción del DIH y de los principios humanitarios; y el segundo es el eje operativo que establece que las intervenciones deben llevarse a cabo a favor de los afectados por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.⁸⁸ Un ejemplo que pone en evidencia esta dualidad es la ayuda que presta el CICR a las víctimas de minas antipersonal:

Al asistirlos, el CICR obtiene informaciones pertinentes que le permiten cartografiar los incidentes, dirigir las gestiones de protección a los grupos responsables, poner en marcha un programa de prevención para la población (adaptando el mensaje a las víctimas más frecuentes niños, mujeres, pastores), de igual forma facilita, según los contextos, datos para las organizaciones que se ocupan de retirar las minas o que organizan la rehabilitación de las personas provistas de aparatos ortopédicos.⁸⁹

El campo de acción del CICR es muy amplio y privilegiado respecto a otros actores del sistema internacional. En primer lugar, porque el CICR es un actor de peso en los escenarios internacionales y de toma de decisiones políticas; y en segundo

⁸⁶ Comparar Misión CICR. “El CICR su misión y acción”, p. 10. Documento electrónico.

⁸⁷ Ver CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 6. Documento electrónico.

⁸⁸ Comparar CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 6. Documento electrónico.

⁸⁹ Ver CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 6. Documento electrónico.

lugar, porque tiene la potestad de adelantar actividades de índole humanitaria que incluyen la interacción y diálogo con miembros de grupos armados, incluyendo grupos armados ilegales.

3.1.2 Actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja para enfrentar la problemática de las Minas Antipersonal en Colombia. El CICR identificó que las minas antipersonal constituyen una amenaza atroz y permanente para la población civil y las comunidades de las zonas donde son utilizados estos artefactos.⁹⁰

El CICR concede una gran importancia a la prohibición de las minas antipersonal y pone todo su empeño en promover la adhesión universal a la Convención de Ottawa y el pleno cumplimiento de sus obligaciones [...] Por medio de sus delegaciones en todo el mundo, el CICR se mantiene a disposición de los Estados para proporcionar información, asesoramiento jurídico y apoyo en relación con la adhesión y la aplicación del tratado.⁹¹

El CICR tiene un papel activo en la consecución de cada uno de los objetivos establecidos en la Convención de Ottawa, no solo como veedor de sus normas sino como uno de los principales protagonistas de la Acción Integral contra Minas a nivel mundial. Para el desarrollo de estas actividades, el CICR aplica su estrategia de intervención en cooperación con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo y a través de los siguientes cuatro ámbitos: (i) la asistencia médica y la rehabilitación física de las víctimas, para lo cual efectúa actividades de primeros auxilios, asistencia médica y quirúrgica; (ii) la sensibilización acerca del peligro que representan las minas antipersonal; (iii) la formación, asesoramiento jurídico y gestión para promover la adhesión a la Convención de Ottawa por todos los Estados, incluyendo la asesoría para la preparación de leyes nacionales para la aplicación de la Convención; y (iv) el respeto de sus normas por parte de los grupos armados.⁹²

⁹⁰ A mediados del decenio de 1990, el CICR fue alertado a través de los informes de su personal médico del número elevado, y particularmente alarmante, de civiles tratados por heridas causadas por las minas antipersonal. Ver CICR. “Convención de Ottawa”, p. 5.

⁹¹ Ver CICR. “Convención de Ottawa”, p. 8.

⁹² Comparar CICR. “Para poner fin a la era de las minas. Avances y Retos”. p. 7.

El CICR desarrolla su labor humanitaria en Colombia, no solo en el tema de minas antipersonal sino en muchas otras problemáticas de alto impacto humanitario.⁹³ Entre las misiones del CICR está la asistencia a la población desplazada; a indígenas en medio del fuego cruzado; a víctimas de ejecuciones sumarias, de violencia sexual, de reclutamiento forzoso de menores y de minas antipersonal.⁹⁴ Como parte del componente de contaminación por armas, el CICR desarrolla sus actividades relativas a las minas antipersonal.

La contaminación por armas es un fenómeno tan dinámico como el mismo conflicto armado colombiano tanto en lo geográfico como en lo temporal. Las áreas contaminadas pueden variar según la concentración de los ataques, combates, operaciones militares, la erradicación de cultivos de uso ilícito o la presencia de grupos armados en determinados lugares estratégicos. Así como hay una contaminación histórica, cada día hay también una nueva que a su vez puede perdurar en el tiempo.⁹⁵

En el 2010, las actividades de este componente fueron desarrolladas en Colombia desde dos frentes de acción específicos: (i) en asesoría técnica, “el CICR prestó asesoría a autoridades locales y nacionales para prevenir accidentes y mejorar la orientación y atención médica a las víctimas y sus familias en el acceso a los servicios de salud y los procesos de indemnización”⁹⁶; y (ii) en asistencia a víctimas, el CICR asistió y orientó a 434 víctimas. Actualmente cuenta con seis centros de rehabilitación que atendieron a cerca de 30.000 pacientes; y a través de su programa de rehabilitación física apoyó a 1.052 víctimas.⁹⁷

El CICR brinda una respuesta integral a la problemática de contaminación por armas a través de acciones de prevención en zonas rurales de difícil acceso, por medio de asesoría técnica e intercambio de información con organizaciones humanitarias y entidades gubernamentales para mejorar la orientación a las víctimas y sus familias, atención en salud, ortopedia y apoyo económico.⁹⁸

⁹³ Comparar “El crucial papel de la Cruz Roja en el conflicto nacional”, Semana: 12 de febrero de 2011. Documento electrónico.

⁹⁴ Comparar “El crucial papel de la Cruz Roja en el conflicto nacional”. Semana: 2011. Documento electrónico.

⁹⁵ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Introducción 2010: compromiso con las víctimas y la población civil en Colombia”. En: *Informe 2010 Colombia*, 2010. p. 35.

⁹⁶ Ver CICR “Introducción 2010: Colombia”. p. 38.

⁹⁷ Comparar CICR “Introducción 2010: Colombia”. p. 40.

⁹⁸ Ver CICR “Introducción 2010: Colombia”. p. 37.

El CICR también adelanta en Colombia acciones para mejorar el respeto y la aplicación del DIH por medio del diálogo con: (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se impulsa la aplicación del DIH bajo el enfoque preventivo a través de diferentes actividades de sensibilización y formación;⁹⁹ (ii) los grupos armados ilegales se busca establecer contactos para mejorar la protección y la asistencia a las víctimas. “El propósito de estas conversaciones es: obtener la buena voluntad y el compromiso para cumplir las normas del DIH; medidas concretas para limitar los efectos de la contaminación por armas; facilitar el acceso a la misión médica y permitir la recuperación de restos”¹⁰⁰; (iii) con las autoridades locales adelanta diferentes actividades para influir en la toma de decisiones a favor de las víctimas del conflicto; y (iv) otra de las estrategias de acción del CICR es la interacción con los medios de comunicación y los líderes de opinión.¹⁰¹

Considerando que el CICR es por excelencia un intermediario neutral e independiente y que tiene como herramienta de intervención la política de las Diplomacia Humanitaria, es necesario reforzar las estrategias, que previa autorización del gobierno permitan el desarrollo de acercamientos con los grupos armados ilegales para abordar la problemática generada por la utilización de las minas antipersonal. Más allá de adelantar diálogos que conduzcan a la paz, lo importante más importante frente al flagelo de las minas, es desarrollar iniciativas humanitarias que permitan mitigar los perjuicios que causan estas armas en a la población civil.

3.2 LA DIPLOMACIA HUMANITARIA COMO HERRAMIENTA DE SENSIBILIZACIÓN, NEGOCIACIÓN Y COMUNICACIÓN

Como se evidencia en la parte anterior de este capítulo, el CICR desempeña un papel crucial en el fomento y la puesta en marcha de las normas del DIH. Por ello, esta

⁹⁹ Comparar Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Mejorando el respeto y la aplicación del DIH”. En: *Informe 2010 Colombia*, 2010. pp. 71 -73.

¹⁰⁰ Ver CICR “Mejorando el respeto y la aplicación del DIH”. p. 74.

¹⁰¹ Comparar CICR “Mejorando el respeto y la aplicación del DIH”. p. 77.

institución ha desarrollado sus propias estrategias y políticas de intervención para alcanzar sus objetivos y defender sus intereses.

Para respaldar estas actividades polivalentes, el CICR se vale a menudo de lo que él denomina Diplomacia Humanitaria, cuya finalidad es influir en las opciones políticas de los Estados, de los grupos armados y de las organizaciones internacionales o supranacionales -y en caso dado modificarlas- para lograr que se respete más el DIH y promover los objetivos institucionales del CICR. Para ello, moviliza tanto los diversos servicios y niveles jerárquicos de la sede como su red de delegaciones, a fin estrechar el diálogo con dichos actores sobre preocupaciones institucionales generales.¹⁰²

La política de la Diplomacia Humanitaria promueve y sensibiliza a los Estados sobre las necesidades de la población civil y la importancia del respeto y fomento de los principios humanitarios. Ya sea por medio de la formación, la educación y/o la sensibilización se promueve el DIH para todas y cada una de las partes en conflicto.

Decidir practicar la Diplomacia Humanitaria no es una posibilidad, sino una responsabilidad. Una responsabilidad que dimana del acceso privilegiado del que disfrutaban las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario y de la independencia del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del alcance de sus actividades humanitarias en todo el mundo y de la condición de observadores en la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹⁰³

3.2.1 Aproximación a la Política de la Diplomacia Humanitaria. La Diplomacia Humanitaria abarca la sensibilización, la negociación, la comunicación, los acuerdos formales y otras medidas, lo que le permite incorporarse de manera transversal e integral al desarrollo de todas las actividades de las Sociedades de la Cruz Roja.¹⁰⁴

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja hace el llamado a todas sus instancias de acoger, en el desarrollo de sus actividades, la política de la Diplomacia Humanitaria de manera eficaz ya que de esta manera se alcanzaran los siguientes objetivos: (i) que los responsables de tomar decisiones y los líderes de opinión tomen en consideración con mayor frecuencia los

¹⁰² Ver CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 19. Documento electrónico.

¹⁰³ Ver Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “*Política de Diplomacia Humanitaria*”. p. 1. Documento electrónico.

¹⁰⁴ Comparar Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “*Política de Diplomacia Humanitaria*”. p. 1. Documento electrónico.

intereses de las personas vulnerables; (ii) que se mejore el acceso a los responsables de tomar decisiones y la influencia sobre ellos; (iii) que se incremente el acceso y espacio humanitario a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional; (iv) que las actividades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sean más visibles y comprensibles para el público; (v) que se incremente la capacidad para movilizar todos los recursos pertinentes; y (vi) que se facilite el establecimiento de asociaciones eficaces para responder a las necesidades de las personas vulnerables.¹⁰⁵

La Diplomacia Humanitaria presenta cuatro elementos de acción: (i) convencer a los responsables de tomar decisiones y a otros líderes de opinión de que actúen en beneficio de las personas vulnerables, con pleno respeto de los principios humanitarios fundamentales; (ii) convencer a los responsables de tomar decisiones y a otros líderes de opinión utilizando las herramientas y las medidas diplomáticas apropiadas; (iii) centrarse en las áreas de conocimiento y competencia; y (iv) actuar en el momento oportuno con asociados externos al Movimiento, incluidos gobiernos y ONGs.

3.2.2 La Política de la Diplomacia Humanitaria en la práctica. Cuando Keohane se refiere a instituciones como principales facilitadores de la cooperación,¹⁰⁶ se puede identificar que el CICR, por medio de la política de la Diplomacia Humanitaria, busca ampliar su margen de acción y sensibilizar a los gobiernos acerca de las problemáticas de índole humanitaria. Lo anterior favorece el trabajo conjunto y la interacción entre diferentes actores del sistema y le permite al CICR tener entre sus competencias el derecho de iniciativa en caso de conflicto armado,¹⁰⁷ lo cual es determinante para garantizar el respeto de las normas del DIH y la protección de la población civil.

Dado que la política de la Diplomacia Humanitaria contempla la interacción con las diferentes partes en conflicto, es fundamental entender que:

Para llevar a cabo su misión de manera eficaz, el CICR debe gozar de la confianza de los Estados y de todas las Partes, así como de las personas implicadas en un conflicto armado u

¹⁰⁵ Comparar Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “*Política de Diplomacia Humanitaria*”. p. 1. Documento electrónico.

¹⁰⁶ Comparar Keohane. “El valor de las instituciones y los costos de la flexibilidad”. p. 302.

¹⁰⁷ Comparar CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p. 7. Documento electrónico

otra situación de violencia. Esta confianza se basa, en particular, en el conocimiento de la práctica y de la política del CICR, fruto de la continuidad y la previsibilidad del CICR.¹⁰⁸

Es así como en el caso de Colombia “la neutralidad, imparcialidad e independencia que caracterizan el trabajo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja permitieron que en 2010 el CICR accediera a las zonas afectadas por el conflicto armado o por la violencia ejercida por otros actores”¹⁰⁹.

A la luz de la política de la Diplomacia Humanitaria, el CICR puede realizar una intervención integral en cuanto al tema de minas antipersonal se refiere, participando de los diferentes componentes de la Acción Integral contra Minas e interactuando con las diferentes partes en conflicto. Este hecho evidencia la importancia de esta política para abordar el tema de las minas antipersonal, pues sus alcances humanitarios favorecen el desarrollo de dinámicas a favor de la población civil.

3.3 LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA

La teoría del Neoliberalismo Institucional no se limita a los alcances económicos de la cooperación que puede surgir entre los Estados, sino que también amplía su rango de aplicación a temas como los Derechos Humanos, el medio ambiente y los recursos naturales. La teoría establece la importancia que tienen las instituciones internacionales, porque éstas facilitan la cooperación y ayudan a maximizar y alcanzar los intereses del Estado.¹¹⁰

Tras destacar la importancia del CICR y su política de Diplomacia Humanitaria en el escenario nacional e internacional de la lucha contra las minas antipersonal, se aborda la relevancia de la cooperación internacional para el desarrollo de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia,

¹⁰⁸ Ver CICR. “El CICR su misión y acción”, 2010. p 4. Documento electrónico

¹⁰⁹ Ver CICR “Introducción 2010: Colombia”, p 10.

¹¹⁰ Comparar Keohane. “El valor de las instituciones y los costos de la flexibilidad”. p. 307.

por tratarse de una problemática con tan alto costo humanitario que requiere todos los esfuerzos nacionales e internacionales en el corto, medio y largo plazo.

3.3.1 La cooperación internacional para alcanzar un mundo libre de minas antipersonal. La interacción de los Estados e instituciones del sistema internacional proporciona el escenario para que se acometan de manera integral problemáticas comunes y se desarrollen normas y acuerdos para hacerles frente. En el caso de la utilización de las minas antipersonal, la Convención de Ottawa es el mejor ejemplo de la puesta en marcha de estas dinámicas. Esta Convención es la piedra angular bajo la cual se desarrollan todos los esfuerzos y avances de los diferentes actores del sistema internacional en este tema.

La Convención de Ottawa establece, en el artículo 6, la Cooperación y la asistencia internacional. En términos generales se trata del derecho de los Estados Parte a solicitar y recibir asistencia de otros Estados Parte, siempre y cuando sea factible y en la medida de las posibilidades. Específicamente, establece: (i) el intercambio lo más completo posible de equipo, material e información científica y técnica en relación con la aplicación de la Convención; (ii) la asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas y su integración social y económica, así como para los programas de sensibilización sobre minas; (iii) la asistencia para la labores de limpieza de minas; y (iv) la asistencia para la destrucción de las existencias de minas antipersonal. Adicionalmente, se solicita proporcionar información a la base de datos sobre la limpieza de minas, establecida en el Sistema de las Naciones Unidas, y se hace un llamado especial a la cooperación para el desarrollo de los Programas Nacionales de Desminado.¹¹¹

Para concluir, se puede afirmar que “los aspectos de cooperación de la Convención han de cumplir un papel tan importante como la prohibición que impone ésta a fin de que la respuesta internacional al sufrimiento causado por esas armas sea eficaz”¹¹².

¹¹¹ Comparar CICR. “Convención de Ottawa”. Artículo 6.

¹¹² Ver www.icrc.org. Tema de Búsqueda: Servicio de asesoramiento. 2010. Consulta electrónica.

3.3.2 La cooperación internacional y la Acción Integral contra Minas en Colombia.

El postulado principal del Neoliberalismo Institucional es maximizar las acciones de los Estados y las Instituciones Internacionales con el fin de dar solución efectiva a problemas de carácter mundial. En el caso de las minas antipersonal, esta problemática ha permitido la interacción de diferentes y diversos actores del sistema internacional y se ha materializado a través de acuerdos y estrategias para alcanzar un mundo libre de minas antipersonal.

El PAICMA establece un esquema de coordinación de donantes con cuatro líneas de acción, a saber: asistencia integral a víctimas, desminado humanitario, educación en el riesgo y fortalecimiento institucional; cada una de las cuales tiene sus respectivas áreas de trabajo.¹¹³

La cooperación internacional es muy importante para el desarrollo de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia, ya que a pesar del presupuesto nacional asignado para esta labor, la afectación por minas es tan grande y grave que se requiere de la cooperación internacional para ampliar la cobertura y garantizar la continuidad de las intervenciones en las comunidades afectadas.

La cooperación de la comunidad internacional en la AICMA en Colombia ha sido fundamental para fortalecer las capacidades nacionales tendientes a garantizar que las minas antipersonal no constituyan un obstáculo para el desarrollo de las comunidades. Igualmente, ha permitido mejorar las facultades del Estado colombiano para promover el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales por parte de las víctimas de estos artefactos.¹¹⁴

Entre los donantes de la AICMA en Colombia se destacan los siguientes gobiernos: Alemania, Bélgica, Canadá, China, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y la Unión Europea. Así como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas Antipersonal (UNMAS).¹¹⁵

¹¹³ Comparar www.accioncontraminas.org. Tema de Búsqueda: Cooperación. 2010. Consulta electrónica.

¹¹⁴ Ver www.accioncontraminas.org. Tema de Búsqueda: Cooperación. 2010. Consulta electrónica.

¹¹⁵ Comparar www.accioncontraminas.org. Tema de Búsqueda: Cooperación. 2010. Consulta electrónica.

CONCLUSIONES

Por medio de esta monografía se evidencia cómo las normas del Derecho Internacional Humanitario son el soporte para el desarrollo de todas las actividades que apuntan al objetivo de mitigar los efectos de las minas y a su eliminación definitiva. De otra parte, se demuestra que la problemática de las minas antipersonal en Colombia tiene graves consecuencias que inciden en cada uno de las esferas de desarrollo de las comunidades que se encuentran amenazadas por estos artefactos.

Siendo los Estados los actores principales del sistema internacional, son ellos quienes nutren las dinámicas en torno a las normas del Derecho Internacional Humanitario, permitiendo su desarrollo y consolidación en un mundo donde los desafíos derivados de los conflictos y guerras cambian con el devenir de los tiempos. Por lo anterior, son los Estados los llamados a desarrollar con mayor ahincó el Derecho Internacional Humanitario mediante la adaptación y puesta en marcha de las normas, teniendo siempre como referente sus necesidades particulares y la problemática humanitaria propia de su realidad.

Se puede afirmar que la Convención de Ottawa es uno de los ejemplos de cómo el Derecho Internacional Humanitario ha progresado significativamente en la aplicación de las normas humanitarias, indistintamente tratándose de conflictos armados internacionales o no internacionales. La Convención propone que la problemática de las minas antipersonal en el mundo debe ser enfrentada de manera integral, tanto en cuanto a la prohibición de estas armas como a mitigar los efectos que éstas tienen en la población civil.

A pesar de los avances que Colombia ha tenido en el cumplimiento de la Convención de Ottawa subsisten grandes desafíos a superar, toda vez que Colombia presenta condiciones particulares derivadas del conflicto armado que determinan las estrategias y las actividades que se desarrollan en el marco de la Acción Integral contra Minas.

Es por esto que es necesario afirmar de manera vehemente que la problemática de minas antipersonal está determinada directamente por las

características y particularidades de cada uno de los países donde éstas son utilizadas. Lo anterior implica que las estrategias y mecanismos para contrarrestar los efectos de las minas antipersonal y lograr la consecución de un territorio libre de minas antipersonal, deben ser ajustados a las necesidades y la magnitud del problema en cada país.

Colombia es un buen ejemplo de cómo la Acción Integral contra Minas es posible en medio de un conflicto armado. Evidentemente, las dinámicas del conflicto armado son una variable transversal que permea el desarrollo de las estrategias, programas y actividades que se desarrollan en este tema, lo cual genera retos adicionales a superar. Esto significa que cada uno de los componentes de la Acción Integral contra Minas debe ajustarse a las necesidades del territorio y de las comunidades, garantizando siempre la seguridad de la población civil y de quienes ejecutan las actividades.

Son evidentes los avances que ha tenido Colombia en la forma de enfrentar el problema de las minas antipersonal. Los esfuerzos del Estado colombiano han sido evidentes, la articulación y coordinación con otras organizaciones nacionales e internacionales ha favorecido que este problema se aborde de forma estructurada y sostenible. De otra parte, Colombia recibe un alto porcentaje de cooperación internacional que es indispensable para ampliar la cobertura e impacto de las intervenciones.

En este contexto, es necesario destacar la importancia de las actividades desarrolladas por el Comité Internacional de la Cruz Roja en el tema de minas antipersonal en Colombia. Sus actividades han favorecido a las comunidades más necesitadas y han permitido mitigar los efectos de estas armas en la población civil. Asimismo, la política de la Diplomacia Humanitaria favorece la forma en que se aborda un tema de alto impacto humanitario como es el de las minas antipersonal; puesto que a través de la Diplomacia Humanitaria se puede ejercer influencia sobre los responsables de la toma de decisiones y, eventualmente, se pueden adelantar acercamientos con los grupos armados ilegales para eliminar el uso de estas armas.

Es preciso señalar que, mientras que el conflicto armado colombiano se encuentre activo, se aumentará la complejidad para intervenir el tema de las minas antipersonal. Sin embargo, las intervenciones realizadas hasta ahora se han ajustado a las dinámicas del conflicto en aras de garantizar la seguridad de la población civil y reducir el impacto de estos artefactos en las comunidades.

Finalmente, se debe decir que no hace falta firmar acuerdos de paz para salvar vidas. Un país como Colombia requiere de medidas humanitarias continuas y sostenibles que contrarresten los efectos del conflicto armado en la población civil, lo cual se hace más evidente en la problemática generada por las minas antipersonal pues son estas armas atroces e inhumanas. Dichas medidas deben responder además a las necesidades de cada una de las comunidades sin ponerlas en riesgo.

Sin duda, un eventual diálogo de paz favorecería el desarrollo de la Acción Integral contra Minas pero, por el momento, Colombia tendrá que seguir desarrollando estas actividades en medio de las condiciones actuales del conflicto armado. No obstante, es necesario dejar planteada la necesidad de que en eventuales diálogos de paz el tema de las minas antipersonal tenga un lugar primordial en la agenda a desarrollar, lo que implicaría un doble compromiso para las partes, es decir: que los grupos armados ilegales se comprometen a identificar las zonas donde han colocado minas y de otra parte el Estado se compromete a su remoción.

BIBLIOGRAFÍA

Campaña Internacional contra Minas (ICBL) y Campaña Colombia Contra Minas (CCCM).
Monitor de Minas Terrestres Colombia 2010. Bogotá: ICBL, 2010.

Campaña Suiza contra Minas Antipersonal. *Género y Minas del Concepto a la Práctica*.
Ginebra: Campaña Suiza contra Minas Antipersonal, 2009.

Centre International de Déminage Humanitaire – Genève. *Guía de actividades relativas a las minas*. Ginebra: CIDHG, 2004.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*. Ginebra: CICR, 2005.

_____. *Descubra el CICR*. Ginebra: CICR, 2009.

_____. *Mejorar el respeto del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales*. Ginebra: CICR, 2008.

Handicap International. *Minas Antipersonal en Colombia: El camino hacia la rehabilitación e inclusión social- Análisis, marco jurídico vigente y recomendaciones*. Colombia: Handicap International, 2007.

Programa Presidencia para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA);
Unión Europea y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE.
Análisis de la evaluación de necesidades de ERM de los 50 municipios priorizados por MAP/MUSE en Colombia. Bogotá: Impresol ediciones, 2010.

Swinarski, Christophe. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. San José, Costa Rica y Ginebra, Suiza: CICR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984.

Capítulos o artículos de libros

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Introducción 2010: compromiso con las víctimas y la población civil en Colombia”. En: CICR. *Informe 2010 Colombia*. Bogotá: CICR, 2011. 7 – 10.

“Mejorando el respeto y la aplicación del DIH. Dialogo con portadores de armas, autoridades y sociedad civil”. En: CICR. *Informe 2010 Colombia*. Bogotá: CICR, 2011. 71 – 79.

Del Arenal, Celestino. “Introducción”. En: Del Arenal, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. España: Editorial TECNOS, 2002. 20 – 50.

Handicap International. “Country chapters: Colombia”. En: Handicap International. *Voices from the Ground – Landmine and Explosive Remnants of War Survivors Speak Out on Victim Assistance*. Brussels: Handicap International, 2009. 73 – 82.

Keohane, Robert. “Teorías de cooperación y regímenes internacionales”. En: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Argentina: Grupo Editorial Latino Americano, 1988. 71 - 174.

Keohane, Robert. “El valor de las instituciones y los costos de la flexibilidad”. En: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Argentina: Grupo Editorial Latino Americano, 1988. 301 - 320.

Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Siete medidas para respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario”. En: Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja. *Respetar y hacer respetar el Derecho internacional Humanitario.*, Ginebra: Unión Parlamentaria y CICR, 1999. 39 – 74.

“Siete preguntas al Derecho Internacional Humanitario”. En: Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja. *Respetar y hacer respetar el Derecho internacional Humanitario.*, Ginebra: Unión Parlamentaria y CICR, 1999. 9 – 38.

Valencia Villa, Alejandro. “Conceptos básicos”. En: Valencia Villa, Alejandro. *Derecho internacional Humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano.* Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007. 81 – 194.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Arrázola, María del Rosario y Juan David Laverde. “La nueva estrategia de ‘Cano’”. *El Espectador*. (27 de septiembre de 2008). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-nueva-estrategia-de-cano>

“Colombia es el segundo país más afectado en el mundo por las minas antipersonal”. *El Colombiano*. (23 de noviembre de 2011). Consulta realizada en noviembre de 2010. Disponible en la página Web: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/colombia_es_el_segundo_pais_mas_afectado_por_las_minas_en_el_mundo/colombia_es_el_segundo_pais_mas_afectado_por_las_minas_en_el_mundo.asp

Duran, Diana Carolina. “Los perseguidores de ‘Cano’”. *El Espectador*. No. 35.555 (13 de noviembre de 2011): 10 – 13.

“Estados Unidos no ha decidido suscribir la Convención contra las minas antipersonal”. *El Tiempo*. (25 de noviembre de 2009). Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6669467>

Gallo, Catalina. “Pisadas mortales”. *El Tiempo – Domingo a Domingo*. (15 de marzo de 2009).

Guarnizo Álvarez, José. “Farc cobran a campesinos las minas que pisan”. *El Colombiano*. (22 de noviembre de 2009).

“‘Hay más de 8.000 víctimas de minas’, Francisco Santos”. *Cambio*. (25 de noviembre de 2009). Consulta realizada en febrero de 2010. Disponible en la página Web: http://www.cambio.com.co/paiscambio/10preguntascambio/856/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6673549.html

López, Paula. “El fantasma de las víctimas de minas”. *El Colombiano*. (15 de febrero de 2009).

“Los ‘arrancaminas’ – Informe especial”. *Cambio*. (19 de agosto de 2009). Consulta realizada en febrero de 2010. Disponible en la página Web: http://www.cambio.com.co/informe ESPECIALcambio/842/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5892248.html

“Niños, usados para elaborar minas: Santos”. *El Colombiano*. (8 de julio de 2009). Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/N/ninos_usados_para_elaborar_minas_santos/ninos_usados_para_elaborar_minas_santos.asp

Semana. “El crucial papel de la Cruz Roja en el conflicto nacional”. *Semana*. (12 de febrero de 2011). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.semana.com/nacion/crucial-papel-cruz-roja-conflicto-nacional/151809-3.aspx>

“Un país por desminar - La larga batalla de las minas apenas comienza”. *El Tiempo*. No. 34.528 (9 de junio de 2009): 1.6 – 1.9.

Otros documentos

Campaña Colombiana contra Minas. *Monitor de Minas Antipersonal y Municiones de Guerra 2011*. Bogotá: CCCM, 2011. Informe

“Colombia país minado”, Dirigido por Herrera Lupi, Embajada de Canadá, Ministerio de Comunicaciones y UNICEF, Bogotá, 2000. Documental.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Contaminación por armas”. En: CICR. *Informe 2010 Colombia*. Bogotá: CICR, 2011. 35 – 42.

_____. “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción - Convención de Ottawa”. Ginebra: CICR, 2009.

_____. “Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: logros y dificultades al cabo de 10 años.” CICR: 2009. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página Web: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/minas_cartagena.pdf

_____. *El CICR su misión y su acción*. Ginebra: CICR, marzo de 2009. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página Web: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0963.pdf

_____ . “Para poner fin a la era de las minas Avances y Retos”. Ginebra: CICR. *s.f.* Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página Web: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0846.pdf

_____ . “Vivir en un mundo libre de minas antipersonal se está convirtiendo en un objetivo viable”. Cartagena: CICR. *s.f.* Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/mines-cartagena-statement-031209.htm>

Corte Constitucional. “Sentencia C-991 de 2000” Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página Web: http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Documentos/Normativa/Sentencia_C991_00.htm

“El Asesino Invisible”, Dirigido por Guillermo Prieto La Rotta, RCN, Bogotá, 2007. Documental.

Federación Internacional de Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “Política de Diplomacia Humanitaria”. *s.f.* Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página Web: http://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/Humanitarian_Diplomacy_Policy-sp.pdf

Gasser, Hans- Peter. “El derecho internacional humanitario y la protección de las víctimas de las guerra”. CICR: 1998. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdle2.htm>

Geneva Call. “*Experiencias de desminado y limpieza de territorios en Colombia - Reflexiones*”. Bogotá: República Federal de Alemania –Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.

_____ y International Campaign to Ban Landmines. “*Informe del taller organizado por el Llamamiento de Ginebra y al Campaña Internacional para la Prohibición de las minas terrestres – Grupo de trabajo de actores no estatales*”. Zagreb: Geneva Call y ICBL con el apoyo de la Red Australiana contra Minas Terrestres, 2005.

_____, Programa Presidencia para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. “*Informe de la Conferencia Taller Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia*”. República Federal de Alemania – Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores Países Bajos y Departamento Federal para los Asuntos Exteriores Suiza, Bogotá: Geneva Call, 13 – 14 de agosto 2009.

International Campaign to Ban Landmines. *Landmine Monitor. Toward a mine-free world. Executive Summary 2009 (Special ten-year review)*. Canada: Mines Action Canada, 2009.

“Los Huéspedes de la Guerra”. Dirigido por Padilla Priscila, Vicepresidencia de la República, Bogotá, 2007. Película documental.

Presidencia de la República. “Decreto 2159 del 12 de junio de 2007 – Por el cual se crea el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - PAICMA”. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/decreto2150-2007.pdf>

_____. “Decreto 3750 del 10 de octubre de 2011 – Por el cual se reglamenta el desminado humanitario por organizaciones civiles”. Consulta

realizada en noviembre de 2010. Disponible en la página Web:
http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Decreto_3750_2011.pdf

Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).
“*Colombia enfrenta el desafío de las minas antipersonal*”. Bogotá: 2008.

“*La Cumbre de Cartagena por un mundo sin minas antipersonal. Un Compromiso Compartido – Cartagena/Colombia Noviembre 30 – Diciembre 4 /2009*”. Bogotá: Editora Desarrollo Social S.A, 2009.

“Resumen ejecutivo Política Pública de AICMA”. Bogotá: 2008. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página Web:
<http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Resumen%20Ejecutivo%20Politica%20Nacional%20de%20Accionn%20Integral%20contra%20Minas%20Antipersonal%202009-2019.pdf>

Unión Europea y Vicepresidencia República de Colombia. “*Cartilla Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar*”. Bogotá: Impresol Ediciones Ltda, s.f.

Gestión Presidencial para los Cultivos Ilícitos (PCI). “Situación de las víctimas de los grupos móviles de erradicación 2006”, Bogotá: PAICMA, octubre de 2011. Correo electrónico.

Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. “Declaración de Cartagena: Un compromiso compartido hacia un

mundo libre de minas”. Cartagena de Indias: 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2009. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/cartagena-declaration-2009-sp.pdf>

_____. “Examen del funcionamiento y la situación de la Convención: 2005-2009”. Cartagena de Indias: 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2009. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/2rc-draft-review-17july2009.pdf>

_____. “Informe Final”. Cartagena de Indias: 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2009. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.cartagenasummit.org/fileadmin/pdf/review-conference-2nd/2RC-FinalReport-17June2010-sp.pdf>

_____. “Plan de Acción de Cartagena 2010 - 2014”. Cartagena de Indias: 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2009. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.cartagenasummit.org/fileadmin/pdf/review-conference-2nd/prep-mtg/2nd-prep-mtg/2RC-Draft-ActionPlan-sp.pdf>

Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal – Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. “La Cumbre de Cartagena por un Mundo libre de Minas Antipersonal. Noviembre 29 – Diciembre 4 de 2009”. Cartagena: Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, 2009.

Unión Europea y Programa Presidencia para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
“Seminario Internacional de Asistencia a víctimas de minas antipersonal”.
Fundación Antonio Restrepo Barco; Ideaborn y Cotecno, Memorias Medellín:
agosto 18 a 21 de 2009. Bogotá: PAICMA, 2010.

Unión Europea y Programa Presidencia para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
“Seminario Internacional de Educación en riesgo de minas antipersonal”.
Fundación Antonio Restrepo Barco; Ideaborn y Cotecno, Memorias Bogotá: mayo
11 a 14 de 2009. Bogotá: PAICMA, 2010.

Unión Europea y Programa Presidencia para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
“Seminario Internacional de Desminado Humanitario: retos y desafíos para el
desarrollo”. Fundación Antonio Restrepo Barco; Ideaborn y Cotecno, Memorias
Cartagena: octubre 13 a 16 de 2009. Bogotá: PAICMA, 2010.

Vicepresidencia y Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
(PAICMA). “*Asistencia a Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin
Explotar. Cartilla de beneficios para víctimas de MAP y MUSE*”. Bogotá:
Ladiprint Editorial Ltda, 2008.

_____. “*Documento Conpes 3567 de 2009 – Política Nacional de Acción
Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) Y
Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)*”. Bogotá: Panamericana Formas e
Impresos S.A, 2009.

_____. “Plan estratégico y operativo para el año 2010”. Bogotá: PAICMA,
2010. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página Web:

http://www.accioncontraminas.gov.co/programa/documents/plan_operativo_paicma_2010.pdf

_____. “Resumen de gestión 2010”. Bogotá: PAICMA, 2010. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página Web: http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/informe_gestion_paicma_2010.pdf

www.accioncontraminas.gov.co Página oficial del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA). Consultas realizadas entre 2009 y 2011. Disponible en la página Web: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

www.icrc.org Página oficial del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Consultas realizadas entre 2009 y 2011. Disponible en la página Web: <http://www.icrc.org/spa/index.jsp>

Entrevistas

Entrevista a Gabriel Vanegas, Subdirector del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - PAICMA. Realizada en Bogotá, 28 de noviembre de 2011.

ANEXO 1

Entrevista a Gabriel Vanegas Subdirector del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Bogotá, Noviembre de 2011

1. ¿Existen condiciones particulares para llevar a cabo la Acción Integral contra Minas en Colombia?

Si, hay unas condiciones particulares con respecto a otros países. Sin embargo, hay otros países que también pueden estar en conflicto y han adelantado una serie de trabajos para el Desminado Humanitario y para todas las acciones que implica esto. Sin embargo, Colombia es *sui generis* por el tipo de minas que se utilizan, por la continuidad del conflicto, por la movilidad del conflicto que tenemos, no esta centralizado en una zona, sino es supremamente móvil, por lo tanto, es muy complicado determinar zonas o trabajar en zonas específicas, lo que obliga de que toda la Acción Integral contra Minas también tiene que estarse moviendo por todos los sectores donde los grupos armados al margen de la ley están utilizado las minas antipersonal. Eso nos genera una serie de inconvenientes. Ahora, nosotros poder decir que entramos a trabajar la Acción Integral contra Minas, bien sea en prevención o asistencia a víctimas, a veces es complicado, porque está el conflicto presente y latente en la zonas.

Por ejemplo, el desminado humanitario es imposible hacerlo en zonas donde están los grupos armados al margen de la ley; porque utilizan las minas como medidas de protección de los territorios o de zonas de cultivos ilícitos o de interés militar para ellos. Entonces, es muy difícil porque si llegamos trabajar o hacer algún proceso de desminado, involucra bien sea a los desminadores o a las personas, a las comunidad cercanas a la zona donde esta minado, los convierte en objetivo militar pues consideran que son informantes.

Son cuestiones que tenemos que estar evaluando para hacer este tipo de intervenciones, es ahora lo que se llama acción sin daño. Esto limita mucho el trabajo, este tipo de

condiciones, son las que creo no se dan en otros países, son los que marcan una gran diferencia.

Hemos visto que existen zonas, en donde aquellos aliados que tenemos para trabajar el tema de minas, inclusive medidas de prevención, han sido amenazados por trabajar el tema de minas, esto limita mucho el trabajo y deja mucho más en riesgo a la población. Además, a una serie de víctimas les cobran las minas en las cuales cayeron, esto agudiza aún más el problema. No solo les cobran la mina sino que los expropian por el hecho de haber caído en una mina. Por comentarios de algunas comunidades y de algunas personas, si ellos acceden a reclamación de derechos, empiezan a presionarlos para que esos recursos que les ha dado el gobierno, los entreguen a estos grupos armados al margen de la ley. Entonces prefieren no denunciar, ni avisar, ni reportarse como víctimas de minas para evitar todos estos problemas, no en todas las zonas pero si ya lo hemos visto en algunas. Ese es uno de los grandes líos de esas condiciones particulares que podemos identificar de como se presenta el tema de minas en el país.

2. ¿Cuáles son los principales avances y desafíos que enfrenta Colombia respecto a la problemática de las minas antipersonal?

Principales desafíos, tenemos por varias líneas. Primero, como poder convencer a estos grupos al margen de la ley que siguen utilizando las minas, de que no lo hagan. Ese es uno de los grandes retos y es de lo más complicado que hay.

Pero ya en la Acción Integral contra minas es como hacemos para poder actuar en esos territorios que están contaminados, ese es uno de los grandes retos: ¿Cómo desminamos realmente el país, si los grupos al margen de la ley siguen utilizando las minas?, es de nunca acabar.

¿Dónde podemos adelantar procesos de desminado humanitario?, pues en las zonas que se consideran ya consolidadas y en las cuales no se va a poner en riesgo a la población nuevamente por el hecho de quitar o destruir estas minas. Tenemos la tarea, es grande, pero para poder abordarla no solo tenemos los pelotones de desminados humanitario, que

pertenecen a las fuerzas militares, sino a partir del 10 de octubre, ya tenemos el decreto el reglamentario para el desminado por organizaciones de desminado humanitario por organizaciones civiles. Esto nos ayuda muchísimo pero sino no hay seguridad no podemos avanzar, sino es una zona consolidada no podemos darle esos espacios a las organizaciones civiles porque no hay forma de garantizar una seguridad de un ataque por parte de estos grupos. Entonces, nos toca tener mucho cuidado en esto. Es uno de los grandes desafíos que enfrentamos.

Ahora, lo otro es para las víctimas. Creemos que la nueva ley de víctimas, todo el decreto reglamentario que se está trabajando, puede ayudar muchísimos a las víctimas. En un principio, esta ley estaba muy pensada en las víctimas de desplazamiento por todo el conflicto que se ha presentado, sin embargo logramos una participación muy activa en este proceso del decreto reglamentario, en el cual mostramos las particularidades de las víctimas de minas, entonces logramos que en este decreto reglamentario se incorporara a las víctimas de minas como un grupo especial que deben tener una condiciones especiales desde un principio. Todo esto nos genera unos retos porque debemos tener como gobierno toda la infraestructura para poder atenderlos, para poder recibir a todas las víctimas.

Sin embargo, hoy por hoy se siguen atendiendo en aquellas que reportan que tenemos información, pues hay algunas que no avisan, es por esto que siempre hablamos de un subregistro, pero el subregistro es dado por las mismas condiciones del conflicto. Porque ese es otro de los retos, poder tener un registro real de víctimas minas pero dadas estas condiciones es otro de los inconvenientes que tenemos.

En prevención, donde no se puede realizar desminado hay que hacer algún tipo de trabajo de intervención en prevención. En prevención, venimos adelantando no solo desde el Programa sino con organizaciones que trabajan el tema de minas en el país. Hemos hecho ciertas alianzas para poder aumentar las intervenciones, aumentar la cobertura. Se ha trabajado la calidad de estas intervenciones, sea han tratado de unificar criterios de desarrollar una serie de estándares para trabajar todo el tema de prevención. Pero sin embargo, tenemos nuevamente el problema de lograr la cobertura porque de todas maneras

cuando tratamos de hacer trabajos de prevención los grupos al margen de la ley no permiten que se hagan estos trabajos o si los hacemos estamos exponiendo en algunos casos a la población civil que recibe los mensajes de prevención, esto limita mucho el actuar.

Avances, tenemos grandes avances, en la parte de prevención, toda la metodología en lo que denominados ERM, es significativo, a nivel mundial a sido un ejemplo, y están viendo las metodologías que se han adelantan. Otra avance significativo es la cobertura a través de distintas estrategias como las aula móviles pues en menos de un año hemos podido llegar a más de 20.000 personas con mensajes de prevención; también a través de la formación de agentes educativos comunitarios a los cuales se les ha capacitado y formado para llevar los mensajes de prevención. Las organizaciones ya tienen una mayor formación en el tema de minas y en el tipo de mensajes y como llevar los mensajes a las diferentes comunidades.

Con la nueva ley de víctimas se pueden tener unos ajustes a la ruta de asistencia a víctimas, pero no va a cambiar mucho porque sigue siendo una atención a una emergencia. Todo el proceso de reclamación, es fundamental, un reto que no solo tenemos como PAICMA sino como país, asimismo con los procesos de reintegración socioeconómica tenemos grandes retos y de los más duros. Las asociaciones de víctimas se conforman únicamente para una reclamación de derechos o para las ayudas que el gobierno da por ser víctima de mina antipersonal pero no para apoyo en esa superación del problema y de la discapacidad en la que quedaron o en unos proyectos que apoyen una inclusión socioeconómica. Tenemos grandes retos en toda la parte de víctimas y de ese proceso de inclusión, lo otro es la coordinación para tener todo el proceso de rehabilitación como tal, en eso es todo un trabajo como gobierno, pues es la responsabilidad directa es del Ministerio de Protección Social, sin embargo se hace un seguimiento a las víctimas en todo ese proceso.

Tenemos avances muy significativos en desminado humanitario nosotros arrancamos en 2004 – 2005 con un pelotón. Después logramos conformar 4 pelotones de desminado humanitario. Hoy en día tenemos 9 pelotones de desminado humanitario, se creo el batallón de desminado humanitario, contamos allí con más de 280 hombres ya trabajando en procesos de desminado. Eso es uno de los grandes avances. Sin embargo, esperamos todavía mucho más. Tenemos dentro de nuestros compromisos para la prorroga del

cumplimiento de la Convención para el desminado de todo el país unos retos significativos, porque hablábamos de crear 20 a 24 pelotones pero los recursos que hay que aplicar son significativos, la conformación de un pelotón esta en el orden de los \$ 900.000.000 de pesos que es la conformación simplemente la dotación sin contar con lo que nos cuesta el personal, más la capacitación que tenemos que dar y ya su sostenimiento y su trabajo en terreno esta en el orden de \$ 600.000.000 de pesos al año. Entonces, los costos son bastante altos para poder hacer este trabajo. Al hablar de desminado humanitario hay que hacer un trabajo muy minucioso y detallado; es una de las grandes diferencias con el desminado militar porque este se hace para abrir una brecha y seguir al enemigo para lograr el objetivo militar que se tiene previsto, en cambio en el desminado humanitario es limpiar todo un terreno para entregárselo garantizándole el mayor porcentaje de seguridad a la población y que este terreno sea utilizado por la comunidad, entonces todo esto implica una serie de procesos que lo hace supremamente lento. Sin embargo, cuando ya se adelanta, se ubican las minas y se destruyen, la garantía de que ha quedado el terreno completamente limpio es bastante alta. Hasta la fecha donde hemos adelantado estos procesos no hemos vuelto a tener ningún tipo de accidente ni nos han aparecido nuevas minas. Sabemos puede existir esa posibilidad y estamos prestos a atender esa solicitud. Pero donde hemos tenido algún tipo de evidencia es donde hemos actuado.

3. Respecto al cumplimiento de la Convención de Ottawa ¿Cuál es el balance en la destrucción de arsenales, se presentan algunas dificultades?

Realmente, no hay dificultades para la destrucción de arsenales. La destrucción del arsenal que tenía el país se realizó. La Convención de Ottawa dice que debemos dejar un pequeño remanente para capacitación. Colombia cumplió hace más tres años con la destrucción de todo arsenal, hoy en día se tienen 586 minas antipersonal que son utilizadas para capacitación y para prueba de equipos mecánicos. Nosotros ya cumplimos con la Convención. La prórroga que se solicito va encaminada al desminado de todo el territorio nacional y por esa razón es que se solicita la prórroga porque en las condiciones en que se encuentra el país, en el conflicto, en los avances que podemos hacer en el desminado no es factible de nosotros limpiemos todo el territorio nacional por eso se solicito la prórroga.

Respecto al desminado de bases militares, en principio se tenía definidas 34 bases militares que utilizaban para su protección minas antipersonal, tras una corroboración se identificaron 35 bases las cuales el gobierno colombiano ya desminó, ese sí fue uno de los cumplimientos que hicimos. Pero el desminado de zonas que afectan a la población civil son las que no hemos logrado terminar y es en las cuales estamos trabajando hoy en día. La Convención de Ottawa nos pide es que desminemos todo el territorio nacional y en esa tarea es que ahora estamos, ya lo que correspondía o era una responsabilidad directa del gobierno y de las fuerzas militares ya se efectuó. A veces se habla de que están minando o que las fuerzas militares están minando o que no han terminado de limpiar, esto no es cierto, las fuerzas militares dejaron de utilizar este tipo de explosivos para protección. No las usan, no están permitidas. En ese sentido el gobierno colombiano sí ha cumplido.

4. ¿Cómo hacer frente al hecho que los grupos armados ilegales sigan enterrando minas antipersonal en el territorio colombiano?

Las fuerzas militares y la fuerza pública en general han trabajado mucho en los elementos que utilizan para la elaboración de estos artefactos, pero es que mucho de estos artefactos son cosas de uso cotidiano y con esto están construyendo los explosivos entonces no es nada sencillo. En los comunicados de los grupos armados al margen de la ley dicen que estos elementos y su utilización es lo único que realmente le baja la moral a las fuerzas militares, por esa razón las siguen utilizando. Dentro de todos estos comunicados y mensajes de los grupos armados al margen de la ley dicen que deben seguir utilizando las minas porque eso les garantiza una mayor seguridad, entonces, hacerle frente a este hecho es bastante complicado.

La comunidad internacional al mismo país ha discutido muchísimo en este sentido y han tratado de sensibilizar y de que la comunidad internacional también ayude hacer presión para que estos grupos dejen el uso de estos artefactos. Pero el resultado no ha sido nada alentador ni halagador, entonces hacerle frente es muy difícil mientras ellos sigan en la ilegalidad y defendiendo esas zonas de interés va a ser muy complicado.

5. ¿Existe posibilidades de acercamientos con los grupos armados ilegales para abordar este tema?

No tenemos acercamientos ni posibilidades de acercamiento. La línea del Presidente de la República ha sido que todo proceso de acercamiento y negociación con los grupos armados al margen de la ley es definido por él y trabajado por él. Entonces, en este sentido nosotros no hemos adelantado, ni adelantamos, ni vamos a adelantar ningún tipo de acercamiento con los grupos armados ilegales para que dejen esta práctica.

6. ¿Qué importancia tiene la cooperación internacional para Colombia respecto a la problemática de las minas antipersonal?

Importancia de la cooperación internacional, primero, la misma Convención de Ottawa es la participación de diferentes países allí vinculados que están recibiendo apoyo para solucionar su problema y como también un apoyo técnico para quienes tiene el problema. Entonces, es fundamental el apoyo de la comunidad internacional. La presión que pueden hacer como comunidad internacional para que no se sigan utilizando este tipo de artefactos, eso es bastante significativo y de alguna forma ayuda a generar una presión para que se deje el uso.

Pero ahora, en recursos, como mencionaba, un proceso de desminado es supremamente costoso, no estamos en condiciones o el país no tiene recursos suficientes para poder adelantar todos estos procesos de desminado, entonces ese apoyo de la cooperación internacional es fundamental. No solo de recursos financieros sino también de apoyo técnico por todas las experiencias que se han vivido a nivel internacional. Otro segundo, es el apoyo de la cooperación internacional fundamental para la víctimas, la ley de víctimas, el cumplir con las víctimas y ayudarles a su rehabilitación, también ha sido significativo. Y en la parte de prevención con las metodologías de prevención y el apoyo para una mayor cobertura en el país en el tema de prevención, entonces sí ha sido fundamental, porque todos los procesos de la AICMA se vuelven supremamente costosos, entonces hemos recibido un apoyo y es significativo para poder avanzar en esa línea.

7. ¿Cuál es el papel del CICR al abordar esta problemática en Colombia?

El papel del CICR para abordar esta problemática es muy importante. Nos ha apoyado muchísimo con las víctimas, inclusive con temas de prevención, en desminado el CICR ni ninguna otra organización a estaba actuando en el país. Ahora, en que nos ha mucho el CICR en el tema de las víctimas y en sus procesos de rehabilitación, en toda la parte de prevención, como te comentaba tenemos problemas como Gobierno para llegar a esas zonas para trabajar los temas de prevención. Entonces, el CICR ha llegado a unas comunidades en las cuales el conflicto es bastante álgido y ellos han podido ingresar a dar ese tipo de mensajes, nosotros como gobierno o inclusive otros aliados en la Acción Integral contra Minas no pueden acceder. Por ese carácter de neutral y imparcial, el CICR, si lo ha logrado y eso ha servido muchísimo en las zonas donde son difíciles los accesos por situación del conflicto.

8. ¿Cómo mantener el tema en la agenda nacional y en el interés de cooperación en los organismos e instituciones internacionales?

En el tema de mantener la problemática de las minas antipersonal en la agenda nacional fundamentalmente esta dado por dos líneas: Una en mostrar resultados, el que si se vea la gestión y el compromiso del Gobierno nacional en este tema. Inclusive en esa línea ya se ha visto el interés del Gobierno porque éramos un Observatorio de Minas y el hecho de convertirnos en un Programa Presidencial ya muestra el interés del Gobierno nacional en abordar este tema. Lo segundo, los resultados, ¿qué resultados estamos dando?, ¿qué ha pasado con las víctimas?, ¿en qué situación están las víctimas?, ¿qué tanto hemos adelantado en prevención y que cobertura tenemos?, ¿qué tantos avances tenemos en el desminado humanitario?, ¿cómo estamos abordando el desminado humanitario?. Creo que el mostrar ese tipo de resultados es lo que mantiene dentro de la agenda nacional este problema.

Eso demuestra que el gobierno está actuando para disminuir la afectación de personas y de territorios por las minas antipersonal, es de las cosas fundamentales y a la cooperación internacional le interesa ver resultados y que realmente que donde están apoyando y en

donde tienen intereses se están dando ese tipo de resultados; que realmente los recursos que ellos apliquen como los del mismo gobierno si estén dirigidos a solucionar la problemática o por lo menos a mitigarla, eso es fundamental.

Ahora, debido a que se siguen utilizando estas armas por los grupos armados al margen de la ley el hecho de mantener a la comunidad tanto nacional como internacional informada, mostrar unos proceso de sensibilización, demostrarles que el problema no está en las zonas rurales sino también en las capitales, yo creo que eso es lo que nos mantienen en la agenda. Nos ayuda a que la gente deje de ser insensible también a las víctimas. Que aprendan a aceptar las condiciones de las víctimas, que hay víctimas ocasionadas por las minas antipersonal, que si bien no es responsabilidad directa de toda la población colombiana si podemos apoyar y ayudar en alguna forma, ya con el simple hecho de aceptar su nueva condición ya es uno de los pasos que es significativo y es como una de las líneas que hemos estado trabajando y direccionando.

Diciendo: este no es un problema rural, no es un problema alejado en Colombia, lo tenemos y todos somos susceptibles de caer en este tipo de artefactos, entonces apoyemos, reconozcamos a las víctimas, aceptemos a las víctimas con su nueva condición pero también todos los colombianos que tenemos ese mismo problema, y que es un problema de todos, nuestro.

Ese apoyo para quienes están siendo afectados por estos artefactos como el rechazo para el uso de estos, es fundamental, también para nosotros porque eso nos motiva a seguir trabajando y a seguir buscando los caminos de solución o por lo menos de mitigación de este problema.